REPORT ON THE MEETING OF THE ASSOCIATION OF UNIVERSITIES AND COLLEGES OF CANADA EMPRESS HOTEL, VICTORIA, B.C. MARCH 3 AND 4, 1982

FUNDING CANADA'S UNIVERSITIES IN THE 1980s

ASSOCIATION OF UNIVERSITIES AND COLLEGES OF CANADA
151 Slater Street
Ottawa, Ontario K1P 5N1

TABLE OF CONTENTS

Summary and resolutions 1.

Papers

Core Funding for Universities 3.

J.M. Ham and D.M. Nowlan,
President and Vice-president,
(Research and Planning),
University of Toronto

Direct Funding to Users 11.

James Downey
President, University of New Brunswick

Thrust Funding for National Priorities 19.

R.L. Watts
Principal, Queen's University

Report on the meeting of the
Association of Universities and Colleges of Canada
Empress Hotel, Victoria, B.C.
March 3 and 4, 1982

The Association of Universities and Colleges of Canada met March 3 and 4, 1982 to discuss the financial support of the country's universities in the 1980's. In addition to the majority of university presidents, the Honourable Douglas McArthur, Minister of Continuing Education in Saskatchewan and Chairman of the Council of Ministers of Education, Canada and the Honourable Gerald Regan, Secretary of State for Canada were in attendance.

Three presentations were made on Tuesday, March 3. Dr. James Ham, President of the University of Toronto, presented a paper entitled Core Funding for Universities which he had co-authored with Dr. D.M. Nowlan, Vice-President for Research and Planning at his institution. Dr. James Downey, President of the University of New Brunswick, dealt with the question of Direct Funding to Users. The paper presented by Dr. R.L. Watts, Principal of Queen's University, addressed the issue of Thrust Funding for National Priorities. These papers are included in this report.

The key issues in the current discussion on university financing were addressed by the meeting. The Association affirmed that Canadian universities are performing their fundamental role to a level of effectiveness and responsiveness which is admirable given their overall level of support. Future arrangements for financing the universities must preserve their basic function and provide adequately for further development. The following resolutions were passed unanimously by the presidents of Canada's universities and forwarded to the federal and provincial governments:

1. Because universities, as the "brain centres of the knowledge society", are fundamentally important institutions in terms of provincial, regional and national objectives, both the provincial and federal governments have a legitimate interest in their support and development. While recognizing the primacy of provincial responsibility in constitutional terms, the Association emphasizes the importance of a continuing important federal role in the support of universities.

2. In funding arrangements, there should be a primary emphasis on adequate and stable funding for the broad basic fundamental activities of universities.

3. Autonomous institutions are best able to fulfill the broad general mandate of the universities in society. The form of the funding arrangements should take account of the need to preserve that autonomy.

4. Federal-provincial collaboration and cooperation in the funding of the basic activities of universities is essential to their effectiveness.

5. The Association is concerned about the dangers and difficulties of a generalized voucher system as a major form of support for the basic fundamental activities of universities.

6. The availability of thrust funding for specific priorities should be supplementary to and should not detract from the primary importance of the provision of adequate base funding.

7. The Association, through its Board of Directors and its EPF Committee, is both anxious and willing to assist the provincial and federal governments in reviewing specific proposals during the forthcoming governmental deliberations.

CORE FUNDING FOR UNIVERSITIES

Dr. J.M. Ham

President, University of Toronto

and Dr. D.M. Nowlan

Vice-President (Research and Planning), University of Toronto

It is often a poor tactic to constrain oneself at the outset by defining one's topic, but on this occasion it seems appropriate to make an exception. We can discuss more productively the concept and mechanics of core funding if we start with some shared sense of its meaning. The range of our remarks will be bounded as well by the topics of the two companion papers at this meeting, one on vouchers and student assistance by President Jim Downey, the other on national-priorities funding by Principal Ron Watts.

Core funding is funding in support of the core undertaking of universities; it is the financial means to the universities' highest end. Let there be no doubt what this end purpose is. It was expressed this way in the AUCC Study Paper of last October[1]:

> ...the university is concerned with questions at the frontier of human understanding and experience. It is committed to building a capital stock of knowledge from which industry draws in conceiving new technologies, from which nations draw in adaptive response to crises, and from which individuals draw in comprehending their place and times.
> This ... view of the university is rooted in the conviction, well sustained by the historical record, that fundamental knowledge, having the dimensions cited above, has an immense range of intrinsic usefulness simply because it is <u>fundamental</u> ...
>
> The creation and transmission of knowledge and skills across a broad spectrum of disciplines and professions constitute what may be called the <u>core undertaking</u> of universities.

The core undertaking of the university is long-term and has national and international as well as provincial and regional significance. There is a subsidiary role for the university as a utilitarian enterprise with a shorter time horizon. This subsidiary role can, among other things, infuse elements of current reality into the core undertaking, but it must not be confused with the latter.

This core concept of the university is closely related to the first of the national objectives for postsecondary education that were stated last June by the Honourable Francis Fox, former Secretary of State for Canada. This first federal objective -- and the most important, we believe -- is "to assist in maintaining and strengthening a general knowledge, learning

and critical capacity in the postsecondary system which is appropriate to a developed nation and which provides the infrastructure needed to meet the more specific objectives below, with particular emphasis on areas of pan-Canadian concern".

It is our understanding that the present Secretary of State, the Honourable Gerald Regan, will continue to assign a clear priority to the provision of a university-based intellectual infrastructure for the nation, an infrastructure upon which many other objectives and benefits may be supported.

Thus, whether it is called "core undertaking" or intellectual "infrastructure", the activity is essentially the same, and its desirability is widely agreed upon. The financial support of this activity is called core funding.

This is an important year for Canadian universities. The federal government and the provinces -- we hope with our participation -- will sit down to discuss the direction for the foreseeable future of university and other postsecondary financing. From the universities' perspective, core funding has been identified as one of the critical components of the yet-to-be-worked-out financing schemes. Since Ottawa has clearly stated its intention to play a more active role in whatever arrangements are devised, the commitment of the federal government to core or infrastructural undertakings has become of key importance; and the willingness of the provinces and the universities to endorse Ottawa's interest in and objectives towards the universities' core undertaking must be made clear.

The federal government's financial support for universities and the specific programs through which that support is expressed will derive from its objectives towards the postsecondary sector. In the past, these objectives have been seen as depending upon other goals of the federal government in order, perhaps, to avoid a confrontation over constitutional responsibilities. For example, Magnus Gunther and Richard Van Loon from the Ministry of State for Social Development last year defined the federal government's university objectives as being related to economic and manpower matters, to concerns about citizenship and culture and to the desirability of equality of access. They traced the federal government's early interest in postsecondary education back to the 1910 Royal Commission on Industrial Training and Vocational Education[2]. One can at least say that those in Ottawa who currently lay stress on the job-market approach to university financing have history on their side. But it has become very important that, during this year of discussion and negotiation, the Secretary of State be supported in his desire to broaden the basic objective of federal involvement in university financing to share in support of the core. There are others at this conference better equipped than we to discuss the constitutionality of highlighting this objective. We say only that one of our first actions should be to indicate the support of Canada's universities for a federal objective in support of university infrastructure as a means of sustaining nationally essential core undertakings.

Across Canada, provincial funding of universities has basically been in support of core activities. This is true whether the particular funding mechanism is formula-driven, completely discretionary or based on historical factors. If Ottawa enters negotiations with an objective of shared support for core activities, its interest and our attention will quickly become focussed on the chosen grounds for support and on the forms through which core support can be delivered. There are a number of different federal-provincial core funding schemes that could be envisaged and many different ways of measuring the cost of the core undertaking. Before these alternatives are discussed, it is appropriate to set out some general principles that should, in our view, guide whatever scheme or schemes are chosen.

There are four basic core-funding principles that we would recommend be endorsed at this conference:

1. The level of core funding, from all sources, must be adequate to support the core undertaking to which it is agreed that universities should be committed. There is no point in the governments and the universities piously declaring the central mission of universities to be based on a set of activities that are then not adequately funded. Mediocrity forced by underfunding is not consistent with the concept of a core undertaking.

2. The customary independence of universities to define the details of their core undertaking and to staff the undertaking must be sustained. Accountability to the public need not be vouchsafed by the universities; but accountability must be accompanied by responsible autonomy with respect to core activities.

3. Core funding must be stable. By its nature, the core undertaking of a university is long-term and cannot be turned on and off. Both its intellectual and its planning horizon are measured in decades, not in fiscal years.

4. The federal role and the provincial role in core funding must be mutually supportive. It would not be in the interests of the country or the universities to have federal and provincial objectives and funding schemes that pulled the postsecondary system in different directions.

Like any set of principles that contains more than one member, these principles will find varying degrees of application to the several different types of core funding schemes that might be envisaged, but they do provide the instruments through which the measure of different schemes may be taken.

Without reference to any particular federal or provincial roles, core funding schemes, whether directed to the level of system-wide funding or to the distribution of given funds among institutions, may be divided into two fundamental types: those that are enrolment-driven and those that are not. Many schemes are a mixture of both.

Funding schemes that are not enrolment based are reliant either entirely on discretionary government action or on historic funding levels. Discretionary funding decisions may be arbitrary or, alternatively and better, they may be based on goal-oriented, purposeful and planned objectives.

Enrolment-based funding could, in theory, be entirely dependent on student fees, but such funding would not satisfy the principle of stability. In practice, enrolment-sensitive funding is usually introduced by means of a funding formula. Provincial funding formulas now in use in Canada are mixed formulas in which historic, inertial components are leavened with the effect of enrolment changes. Enrolment-driven core funding schemes rely on the student preferences to distribute funds among the universities. In principle, such schemes, whether based on fees or per-student grants, could also be used to determine the level of overall university funding. In fact, the system-wide level of funding within each province is uniformly of the same type across the country: annual funding levels are determined at the discretion of each provincial government. In recent years, the exercise of this discretion has worked strongly against the universities, to such an extent that our ability to sustain the core has been eroded. The core of our university system is not simply in jeopardy; it is already inadequate.

As we discuss future funding arrangements, the one alternative we surely could not sanction, as executive heads of Canada's universities, is a continuation of the status quo. Current arrangements violate the first principle of core funding, which calls for adequate support for the core undertaking.

How might the federal government become involved in such a way that conformity to the first principle could be re-established and adherence in some degree at least to the other principles could be achieved? There seem to us to be three basic possibilities: there could be a return to a system of tied federal transfers, such as prevailed between 1967 and 1977, conditional upon either proportional provincial university grants or performance standards, or both; the federal government could make core grants to universities, on either historic or goal-oriented criteria, and either in partnership with each province or - constitutional issues aside - alone; or, the federal government could use students as intermediaries through which assistance money would flow to universities in the form of higher fees.

This third alternative describes one possible outcome of a universal voucher system, a topic we will undoubtedly be discussing in more detail as we contemplate President Downey's remarks. There are two observations, however, that we would like to make about vouchers that bear particularly on the issues I am now addressing. First, the effect of a voucher scheme on university financing depends entirely on how it is administered, and on how the universities and the provinces are permitted to respond to vouchers. It would be possible to introduce vouchers in such a way that no essential change would occur in university funding.

Second, if universities are permitted to compete for voucher money in the sense of having freedom to set fees that are not immediately withdrawn by a province, this form of federal core funding would have introduced a stronger enrolment-based element than now exists in university financing. This could be beneficial, and we would not dismiss it outright; but it would not satisfy the stability objective and it would mean that some universities with costly programs, strong orientations to research, and high overhead costs that are the consequence of both, would be placed at a disadvantage. The situation is analogous to the circumstances that give rise to regulated railway or airline fares and routes: individual carriers could skim off traffic on the profitable routes leaving no one willing to attend to the needs of the high-overhead, low-volume, but nevertheless essential, lines. In the case of universities, the high-overhead, low-volume activities are those very ones with the greatest potential for producing broad, long-term social benefits; the kind of activity for which financial stability is required. As we enter a decade for which our enrolment predictions are very uncertain, the instability introduced by an enrolment-based funding scheme could be serious.

This is not meant to be a general recommendation against any enrolment-sensitive funding scheme; we could perhaps proceed a little further in that direction than we have so far gone. But any such scheme must be matched by a complementary recognition of the need to sustain certain core activities that could not recapture costs through student fees or per-student grants.

The alternative of returning to some form of tied federal transfer has its attraction. Presumably the carrot of federal funds would be helpful in inciting the provinces to constructive action and could easily lead to higher levels of university support that would otherwise occur. It may, however, be difficult for the federal government to accept the wide variety of provincial schemes by which federal money would find its way to the nations's universities; and it may be that universities, too, should take the opportunity presented by this year's discussions to urge upon governments something better than we now have.

If the federal government were to demand some say in each province's method of allocating university funds, in return for a continuation of (tied) transfers from Ottawa, we would be moving towards the second of the core-funding alternatives suggested above. The federal government may decide to develop its own set of distributional criteria and to implement these either in harmony with or without regard for provincial schemes. If the federal government were to consider devising its own scheme of direct core funding, we foresee two difficulties in relation to the principles earlier enunciated. The most serious is the possibility that Ottawa will succumb to a natural government tendency and introduce excessive regulation over the university sector. Experience in the United States during the sixties when the federal government moved in to become a dominant force in university financing bears witness to what is undesirable but possible. In France, even Paris has recognized the folly of massive central regulation. The very definition of core funding should preclude this from happening; but we remain sceptical of the ability of universities to maintain their necessary autonomy in the face of a unilateral, direct federal funding scheme, notwithstanding that our experience between 1951 and 1967 does show that a "clean" direct funding scheme is possible.

The second possible difficulty with a unilateral federal scheme is the potential for its working in conflict with companion provincial schemes, thus offending the fourth principle.

This leaves, as a subset of the second alternative, some joint form of federal-provincial discretionary core funding. Such a scheme could be worked out either on an individual basis with each province or with groupings of provinces, or it could be applied across the country (with the possible exception, one must regretfully add, of Quebec) through the device of a new national agency. Professor Peter Leslie, following the publication of his properly acclaimed AUCC study of Canadian universites, has proposed the creation of a body that would embrace many of the elements of such a national agency. He called his creation a CANSED Council, a Canadian Scientific and Educational Development Council[3].

Mr. Regan has suggested our considering a series of provincial or regional higher education councils with joint membership. I understand that Principal Watts will be analyzing this alternative, in his remarks. It seems well worth exploring.

Through whatever funding scheme is chosen, the appropriate level of core funding would have to be determined. We have resisted the temptation to declare core activities to constitute some particular proportion of all university activities, but we recognize that at some point the core would have to be sufficiently well defined that a funding arrangement could be built upon the concept.

Historic patterns of funding could clearly be used as a rough initial guide to core financial needs; this seems to be an important element in the determination of the Basic Operating Grant by the Maritime Provinces Higher Education Commission, an agency that could serve as a prototype of future federal-provincial councils. It would be better to have a more carefully articulated and agreed upon set of core activities. We would hope that, through AUCC, and with the support of the federal government and the provinces, universities could this year undertake a study that would result in this more careful definition.

For our own sake, we need to have a better appreciation of the magnitude of those activities outside the core the operations of which might reasonably be sensitive to the ebb and flow of specific funding. These would include, for example, some forms of applied research and some types of job-market-oriented teaching programs. Basic areas such as libraries, capital facilities, teaching equipment and much of the staff complement would be properly assigned to the core. The University of Toronto would be willing to contribute to such a study in support of this year's discussions on university financing.

In reflecting on these possibilities, we must recognize the central importance of one issue. That issue is the extent to which we support or reject the notion of system-wide planning or - to use a nastier term - rationalization. We cannot argue in favour of protection against market forces and simply insist on maintaining the status quo. Our arguments in favour of core government funding are, in our view, valid; but we cannot

expect them to be accepted and our four principles adhered to, without accepting the public's quid pro quo, the requirement that the university system be subjected to rational and informed planning considerations.

It is not in our own interests, I believe, to decline this exchange. Different universities have different roles to play: the nationally oriented research institution and the regionally focussed university both are important to the nation, and the roles of both might as well be explicitly articulated and planned for. As well, to quote Professor Leslie from his AUCC study, universities are faced with "shrinking and developing at the same time"[4]. If we are not prepared to accept the discipline of the market as we go about this balancing act, then we must be prepared to face some form of planning discipline. The trick for us is to ensure that any planning or control to which we are subjected does not intrude upon those aspects of the university for which autonomy is essential, and to insist that we, that universities, are partners in the exercise.

On these bases, I think we could comfortably embrace core funding schemes that provided support through federal-provincial university councils. The particular interests of each level of government may be somewhat differently directed. The provinces, for example, would quite properly want to retain priority in deciding upon the distribution of university activities among regions. But both levels of government would surely find common ground in a commitment to sustain core funding, in accordance with our four principles.

References

1. "Where do Canadian Universities Stand in Public Priorities?", J.M. Ham et al, AUCC Study Paper, October 1981.

2. "Federal Contributions to Postsecondary Education: Trends and Issues", in David M. Nowlan and Richard Bellaire (eds.), Financing Canadian Universities: For Whom and By Whom? (Toronto: Institute for Policy Analysis and Canadian Association of University Teachers, 1981).

3 See his article "New Directions in Financing Canadian Universities" in Nowlan and Bellaire, op cit.

4. Canadian Universities 1980 and Beyond (Ottawa: AUCC, 1980), p. 313.

DIRECT FUNDING TO USERS: A BRIEF DESCRIPTION AND ANAYSIS

Dr. James Downey

President, University of New Brunswick

1. INTRODUCTION

Direct funding to users, or student-choice programs, are usually referred to as 'voucher schemes' in the literature. The literature, however, has little to say about vouchers in the context of postsecondary education. A voucher scheme at the elementary or secondary school level operates in an environment of compulsory attendance and makes vouchers available to all school-age children who use them to buy education at the school of their choice.

At the postsecondary level, where attendance is not compulsory, a voucher scheme would have to take into account (among other things) how many vouchers to make available, how much they should be worth, and who would receive them. In this respect vouchers resemble scholarships. They could, of course, be made available to all students admitted to an accredited postsecondary institution; on the other hand, if the supply of vouchers were limited, they could be rationed on the basis of academic achievement, family income, athletic ability, competitive examinations, etc.

The term 'voucher scheme' has become synonymous with systems that emphasize student choice in determining the allocation of resources to and within education. The coinage of the term is generally attributed to Milton Friedman, who used it in his 1955 essay, 'The Role of Government in Education'.[1] In 1980 Friedman re-examined and reaffirmed the concept in a much-publicized book he wrote in collaboration with Rose Friedman, 'Free to Choose'.[2] More recently still John Holland and Saeed Quazi,[3] in a study done for the Secretary of State for Canada, reviewed the voucher literature and proposed a scheme that incorporates a financial aid component with a means test.

Generally speaking, the reasons put forward for adopting a voucher scheme are these: greater social equity, improved institutional efficiency, enhanced federal visibility in funding of postsecondary education, and promotion of specific fields of study.

(1) Greater Social Equity

If the percentage of students from relatively high-income families who attend postsecondary institutions is, as seems to be the case, markedly higher than the percentage attending from relatively low-income families, then, since vouchers are equally available to all students, the scheme will lead to an increased participation rate by students from low-income families and, hence, accessibility to postsecondary education will be more equitably distributed.

(2) Improved Efficiency

If the institutions in a constituency currently being funded by direct government grants are considered to be inefficient, the reason for this inefficiency is likely to be that the institutions are insulated from the pressures of the marketplace and hence are not disciplined by competition. Vouchers in the hands of students force institutions to compete with each other in order to maximize enrolments and consequently their revenue. This competition promotes efficiency.

(3) Enhancement of the Visibility of the Funding Source

In a system where the federal government collects taxes and distributes funds for postsecondary education to provincial governments, who then in turn provide subventions directly to the institutions within the province, the role of the federal government is not clearly visible. Visibility of the funding source is greatly increased if the federal government distributes vouchers directly to the students who use them to buy postsecondary education from accredited institutions.

(4) Promotion of Specific Fields of Study

Should a government decide that it is important to steer students into particular fields of study, it could do so by apportioning a limited supply of vouchers so that more vouchers are available for designated fields of study, or by attaching a higher value to vouchers assigned to particular fields of study and allowing the students to retain the differential amounts.

2. EXPERIENCE WITH VOUCHER SCHEMES

Experience with voucher schemes is very limited and the test cases or experiments that have been tried have not been at the postsecondary education level. A three year experiment at Alan Rock, California, seems to be the only one actually to have been carried out, and it was limited to a few public schools. A number of other attempts have been planned but never implemented. There are, however, several voucher-like schemes that have been tried in Canada and the U.S.

In Canada the Veterans Rehabilitation Act of 1945 might be said to be an example of a voucher scheme. It is evident, however, that it was designed to service an easily defined and finite population over a relatively short period of time.

In the U.S.A. some states have operated scholarship programs that are available to state residents so long as the residents attend a state supported institution - a constraint that limits the 'student-choice' aspect of the voucher concept.

A direct federal government-to-student grant in the U.S.A. is the Pell grant, or basic educational opportunity grant, that distributes federal funds to a group of students identified by a means test. The maximum size of the award is $1,400 and the idea is to guarantee the availability of a minimum level of support for all students who want postsecondary education. (It is perhaps worth noting that the Reagan administration has recently announced that the suggested funding level of these grants for 1983 is $1.6-1.8 billion, down from $2.27 billion in 1982.)

3. SOME VOUCHER SCHEMES CONSIDERED

The impact of a federal voucher scheme in Canada would depend upon the specific details of its implementation and the various responses to the particular scheme by provincial governments, the postsecondary institutions and the students. The following skeletal schemes are put forward to illustrate some alternatives pertinent to a university context.

Example A: A scheme designed to

(1) increase federal visibility but

(2) not necessarily influence a student's choice of field of study would

  (a) place a fixed-value voucher in student hands and

  (b) reduce transfer payments to the provinces on the understanding that

  (c) the universities would raise their fees by the value of the voucher and receive a lower level of funding from the provinces.

Some probable consequences would be:

(i) students would now have to deal with a federal department in order to obtain the voucher. This ensures that the source of the funds is known to them, but confronts them with one more administrative hurdle;

(ii) university financing would become more enrolment sensitive, the degree of sensitivity depending upon the funding formula used and the value of the vouchers;

(iii) the increased sensitivity of revenue to enrolment would lead to increased competition for students by the universities;

(iv) the reduction in transfer payments would have to be calculated for each province, a process that would lead to more federal-provincial haggling unless the transfer payment was entirely eliminated so that no calculation formula was required.

Example B: A scheme designed to

(1) promote equity as well as to

(2) increase federal government visibility but

(3) not necessarily impact upon a student's choice of field of study would

(a) place a higher-value voucher in the hands of students from lower-income families and

(b) place lower-value 'universal' voucher in the hands of all other students, and

(c) reduce transfer payments to the provinces on the understanding that

(d) the universities would raise their fees by the value of the 'universal' voucher and receive a lower level of funding from the provinces.

Some probable consequences would be:

(i) all of the consequences in Example A;

(ii) a method of means-testing applicants for the higher-value vouchers would have to be found;

(iii) the opportunity to attend university would be extended to that segment of the lower-income population who find that the higher-value voucher is the decisive factor when considering university attendance.

Example C: A scheme designed to

(1) increase federal government visibility and

(2) influence a student's choice of field of study would

(a) place a higher-value voucher in the hands of students admitted to fields of study specified by the federal government, and

(b) place lower-value 'universal' vouchers in the hands of all other students, and

(c) reduce transfer payments to the provinces on the understanding that

(d) the universities would raise their fees by the value of the 'universal' voucher and receive a lower level of funding from the provinces.

Some probable consequences would be:

(i) all of the consequences in Example A;

(ii) student demand for specified fields of study would increase;

(iii) universities with such programs would experience expanded enrolments, presumably with some enrolment contraction in their other programs;

(iv) decreased enrolments in those universities that did not offer the specified programs;

(v) the capacity of the universities with the specified programs would be saturated, thus leading to requests for funds (from whom?) in order to expand their capacity;

(vi) universities without such programs would seek permission and funding (from whom?) to implement the specified programs;

(vii) all students receiving higher-value vouchers would thereby receive a financial benefit equal to the difference between the value of the two vouchers.

4. GENERAL OBSERVATIONS

Many other schemes can be contemplated but the following concepts must be considered when they are designed.

(1) In order to encourage students to choose specified programs it is the students themselves, not the universities, who must receive the financial benefit.

(2) A voucher system would require a government (federal) department to distribute the vouchers according to specified regulations.

(3) A voucher scheme that is funded by reducing but not eliminating education transfer payments to the provinces would lead to disagreements about the 'correct' amount of funding reduction.

(4) Student aid in the form of extra grants or loans requires a method of means-testing and is really a program separate from a voucher scheme.

(5) Part-time students would present a particular challenge to a voucher scheme, a challenge not addressed in the literature but one that would have to be met before a system could be designed for postsecondary education today.

(6) A scheme that takes all of the federal higher education transfer payments and converts them to a voucher scheme would mean that about 50% of the universities' revenue would be directly dependent upon current enrolments. This contrasts sharply with the many existing arrangements that reduce the enrolment sensitivity of revenue by averaging the enrolments of a number of preceding years.

5. THE CASE AGAINST VOUCHERS

Notwithstanding its laudable objectives, there are several reasons why a voucher scheme would, on balance, seem to be an unwise innovation in Canadian postsecondary education.

First, although there is a growing body of writing on the subject, voucher schemes have been little tried anywhere and not at all in a comprehensive postsecondary educational system. The political and technical variables would seem to make voucher schemes a hazardous experiment at this time.

Second, substantial direct grants to students would be inconsistent with the well-established pattern of funding to postsecondary institutions in Canada, and a departure from the growing rationalization of programs by governments and their advisory councils in certain provinces and the Maritime region. The gains in this latter area would be quickly dissipated if institutions were forced to compete for students in order to survive.

Third, the intensified competition would almost certainly bring about the demise of a number of institutions which, by virtue of their current program configuration and straitened financial circumstances, could not adapt quickly enough to the new situation. (It is possible, of course, that this might be politically unacceptable, and a voucher scheme would be adjusted to ensure institutional survival. In which case, one would be justified in wondering why have a voucher scheme in the first place.)

6. CONCLUSIONS

To return now to the four principal objectives of a voucher scheme, it would seem that there are other ways, more consistent with patterns, well-established and functional, to achieve them.

(1) Promotion of Equity

Loans and grants to a group of students identified through a means test of applicant addresses the equity issue without placing a voucher in the hands of every student.

(2) Improvement in Efficiency by Competition

A desire for increased competition for students by universities as a means of improving institutional efficiency, if this were an objective of either level of government, can be achieved by increasing the enrolment sensitivity of revenue in existing apportionment formulae without introducing vouchers.

(3) Promotion of Specific Fields of Study

To do this the student must receive the financial incentive. The incentive could be achieved by direct awards to students enrolled in the desired programs without placing vouchers in the hands of all students.

(4) Enhanced Visibility of the Funding Source

There is no doubt that vouchers would achieve this objective, but at a price to the institutions and, arguably, to the federal government itself. For the institutions it would mean an increase in the enrolment sensitivity of operating revenue, with the year to year uncertainty that would engender. It would also mean, as has been noted before, the expenditure of scarce resources in student recruitment competition. For the federal government it could mean, depending upon the scheme chosen, the creation of a new bureaucracy to regulate and administer the program. It might also be construed that the federal government had been responsible for the rise in tuition fees.

It has been stated by federal ministers and officials that the federal government has three principal objectives with regards to postsecondary education in the upcoming negotiations with the provinces on Established Programs Financing:

(1) to ensure that federal government monies designated for postsecondary education are spent for that purpose and not diverted into other programs;

(2) to be able to give an accounting to the taxpayers of Canada for the way in which these funds are allocated by having a direct say in their allocation;

(3) to put pressure on provincial governments to honour their own financial commitments to postsecondary education.

It would seem that there are at least three alternatives to the present EPF arrangements for the federal government to consider that would permit them to achieve their objectives. The first is direct assistance to students. The disadvantages to this alternative have been outlined above and ought not, in this writer's view, to be tried at this time. The second is direct assistance to institutions. This, from a practical point of view, has more to recommend it. It would appear, however, that the weight of Canadian constitutional history - legal and conventional - is against it. Without agreement between the provinces and Ottawa as to what should be funded by whom, the institutions themselves could be the great losers.

A third way remains. Federal monies and provincial monies could be provided to institutions on recommendation from jointly established advisory councils on postsecondary education. Such councils could be by province or region, as seemed desirable. On the basis of designated national and/or provincial priorities, the need for core funding, and an agreed upon division of funding responsibility (province by province), the advisory council could recommend to both levels of government what each should contribute to the institutions within a jurisdiction for the coming year or years. Such a system would meet the objectives set out by the federal government; maintain the concept partnership between Ottawa and

the provinces in the support of postsecondary education; give a greater measure of security to the institutions; and help to make institutions more aware of national as well as regional priorities. It would also seem to be a logical evolution from the present system.

References

1. Several times reprinted, often cited, 'The Role of Government in Education' appeared in Solo, R. (Ed.) Economics and the Public Interest. New Brunswick; Rutgers University Press, 1953.

2. Free to Choose by Milton and Rose Friedman, Avon Books, 1980.

3. 'Grants and Loans for Students: Strategies for the Promotion of Equity and Efficiency in the Finance of Post Secondary Education' by John Holland and Saeed Quazi. A study done for the Secretary of State, Canada. September 4, 1981.

THRUST FUNDING FOR NATIONAL PRIORITIES

Dr. R.L. Watts

Principal, Queen's University

1. INTRODUCTION

I have been asked to discuss national priorities and whether or not it is appropriate for the federal government to provide thrust funding to Canadian universities to help them pursue national priorities in selected areas.

At the outset, it should be made clear, of course, that all three of the papers being prepared for this meeting are concerned with national priorities as they relate to universities. The paper by Dr. Ham on financing of the core functions of universities deals with a national priority acknowledged as such during the past year by representatives of the federal government such as Francis Fox at our own meetings in June 1981, by Gerald Regan in public statements since his appointment as Secretary of State, and, most recently, by the Prime Minister in his proposals to the First Ministers' Conference in February 1982. Indeed, the major issue at stake in the current and forthcoming federal-provincial negotiations concerning Established Programs Financing for postsecondary education relates to the scale of federal funding and its mode (i.e. unconditional transfers to the provinces, conditional transfers to the provinces, federal-provincial shared cost arrangements, or direct grants to institutions) in the support of postsecondary education in general. Similarly, the paper by Dr. Downey on direct funding to users deals with national priorities as they relate to ensuring mobility, accessibility and equity for university students as well as the possibilities and difficulties of using a voucher system to fund the core functions of the institutions indirectly through funding of students. While some overlap among the three papers is unavoidable, in this paper I shall attempt to focus, not on all national priorities, but upon those which might be considered suitable for support by thrust funding.

For the purpose of this discussion paper I am taking thrust funding to be funding related to specified purposes as distinct from general support for postsecondary education or funding directed primarily at student assistance. Among the specific national priorities to which thrust funding might be directed are the development of specialized human resources, the promotion of research, the provision of equality of opportunity, the fostering of Canadian studies and bilingualism, and assisting institutions to meet Canadian obligations to the international community. In our discussion we will need to consider a number of aspects. There is the nature of the national priority and the appropriate role of the federal government in relation to the provincial responsibility for education. There is the mode of thrust funding that might be appropriate: federal earmarked conditional grants to the provinces; federal grants to students earmarked for specific purposes, federal grants to institutions through an intermediary granting council, or direct grants from federal ministries to institutions. Then there is the question whether such funding should be in support of institutions, programs, or of capital and equipment. Finally, there is the question of how such thrust funding is to be balanced with other forms of support such as the general funding of core functions and the support of users.

2. NATIONAL PRIORITIES

Before turning to possible specific forms of thrust funding and their appropriateness we shall need to take account of some general points about national priorities.

First, we must distinguish long term and short term national priorities. It is natural for governments, industry and even society in general to be preoccupied with the immediate and pressing concerns or crises, and it is in such situations that thrust funding is most frequently advocated to deal with particular problems. But universities are fundamentally long-term institutions directed at producing graduates three to four years hence, researchers with master's and doctorate degrees five to ten years hence, and basic research whose fruition to major industrial and social application may be twenty years hence. It is crucial, therefore, that a preoccupation with meeting immediate national priorities should not lead to policies and funding arrangements that will undermine the longer term national priorities to which universities should contribute. Indeed, I am prepared to argue that a major national priority that needs to be kept in the forefront is a view of our universities as "institutes for the next century".

The future context within which the question of national priorities must be addressed will be shaped by major forces of technological, economic, social, political and cultural development. Of special significance to Canada are such forces as communications and information technology, transportation systems, energy, economic growth and development, international interdependence, cultural diversity and social attitudes, quality of life strivings, and large scale organizational skills. These forces shape the priority concerns to which universities in Canada contribute within the limitations of their particular role, and their abilities and resources.

The discussion paper prepared for the AUCC October 1981 meeting by the ad hoc group chaired by President Ham identified the fundamental function of universities in the following terms:

> "....committed in the long term to extending and communicating man's understanding of matter, energy and materials on the cosmic scale of galaxies, on the human scale of nuclear reactors and oil refineries and on the molecular scale of chemistry, physics and biology; of the nature of life, the processes of development, disease and death in cells, in organs, in animals, plants and man, in communities, peoples and nations; of the roots and forms of political ideologies and power, of why economies flourish and flounder; of the behaviour of man in families, cities, organizations; of man's sustaining imagination, as expressed in literature, drama, philosophy and religion, about the shape of society as it has been and might become.
>
> In this view the university is concerned with questions at the frontier of human understanding and experience. It is committed to building a capital stock of knowledge from which industry draws in conceiving new technologies, from which nations draw in adaptive response to crises, and from which individuals draw in comprehending their place and times."

The natural congruence between working towards realization of long term national priorities and striving to achieve the goals of the universities is apparent. The development of policies involving thrust funding for specific purposes should, therefore, always take into account the degree to which these long-term priorities will be assisted and whether their achievement could be better furthered by adequate general funding of the core functions of universities.

Furthermore, where it is deemed that thrust funding is desirable, the appropriate form may vary according to how closely the specific objectives of that funding relate to the core functions of universities or are supplementary to them. Some national priorities such as development of human resources or basic research are simply aspects of the fundamental core activity of universities. Others may be priorities to which universities can contribute while being supplementary to their primary focus. To the degree that the specific objectives are supplementary to the fundamental functions of universities but are objectives which universities are capable of assisting, the full costs to the institutions of these activities should be met by supplementary funding so that the general resources of the institutions are not diverted from their primary focus. To the extent that the specific objectives are closely related to the primary functions of the university, consideration should be given to the provision of adequate core funding as a preferable alternative or to a form of specific thrust funding which is designed to relate in a coordinated way to the core funding.

Generally speaking, the earmarking of funds, where it is at the expense of general core funding, reduces institutional flexibility and thus adversely affects the ability of universities to maintain the quality of their core activities, especially if these earmarked funds are directed primarily at short-term social and government needs. But inadequate core funding also restricts institutional flexibility. To be "institutes for the next century" means keeping in the forefront in generating and transmitting knowledge. To do so requires investing in up-to-date equipment, it means changing the emphasis in many of our programs, and it may also mean, though not necessarily, shifting the balance among our programs.

But how can our universities do any, leave alone all, of these things when they can barely keep their heads above water? In such a situation thrust funding, whether for specific programs or for capital and equipment, directed at placing high priority on assisting universities to be adaptive to change might well produce significant long-term benefits in proportion to modest resources applied. However, even when aimed at appropriate long-term objectives, it would be essential to avoid excessive reliance upon such thrust funding which carries the potentiality, through miscalculation of effects or of future conditions, of distorting the primary focus of universities.

3. THE CONSTITUTIONAL AND POLITICAL CONTEXT

Given our federal system, any discussion of national priorities and modes of government funding must take account of the constitutional and political context.

Right at the outset we must distinguish between "national priorities" and "federal government priorities". While these may often coincide, the fact that an issue is of national importance or concern does not automatically make it an exclusive responsibility of the federal government since many areas of political and social importance and concern have in whole or in part been assigned under our federal constitution to the provincial governments. Mere importance does not make a subject a federal responsibility. Any realistic consideration of "national priorities" as they relate to universities must, therefore, involve a recognition of the constitutional and political realities and hence of the relative roles of both the federal and provincial governments.

As the Supreme Court has so recently taught us, constitutionality starts with legality but rests on more than that. Jurisdiction in educational matters is assigned by section 93 of the British North America Act to the provinces and, subject to the qualifications relating to religious minorities, this jurisdiction over education has been interpreted by the courts generally "in its most comprehensive sense" (Laskin, Canadian Constitutional Law, p.988). Indeed, this allocation was one of the cardinal terms of the original Confederation arrangement. That the Fathers of Confederation intended it to include universities is confirmed by the response Queen's University received from the MP from Kingston when it requested a federal grant in 1867. Sir John A. Macdonald replied unambiguously that this would henceforth be a provincial rather than a federal responsibility.

Nevertheless, provincial legislative authority in relation to education is not incompatible with a federal role relating to higher education. To begin with, J.A. Corry and, more recently, Peter Leslie have pointed out that section 93 qualifies the exclusivity of provincial legislative powers in education by the phrase "in and for each province...", implying that some aspects if education may extend beyond the area of uniquely provincial concern. In addition, areas which under the British North America Act or by convention clearly fall within the federal domain or shared federal-provincial responsibility such as the development of the economy and research closely relate to the basic activities of contemporary universities. Furthermore, federal activity by way of grants in aid or institutional contributions are not prohibited by our constitution (Laskin, op. cit., p.988-9). Consequently, Francis Fox's identification last summer of 12 national objectives for federal programs in support of universities is not incompatible with constitutional law or convention.

Thus, it is clear that the federal and provincial governments have a shared interest in universities. Both the federal and provincial orders of government have a legitimate interest in establishing policies to promote acccessibility, equity and interprovincial mobility of students and faculty in universities, in developing an adequate pool of highly qualified mindpower, in building a strong pure and applied research base, and in fostering Canadian culture. Given the primary provincial responsibility for education and the legitimacy of federal involvement in relation to fundamental university functions, it is essential from the point of view of the universities that the activites of the two levels of government should be coordinated and in balance. Otherwise universities will suffer from being caught in the crossfire between the two levels of government, each attempting to assert its ascendancy in this field over the other. In such

a situation the long-term contribution which universities might make to the objectives of each will suffer. For the federal government this means that the achievement of its national priorities cannot be achieved alone, but will require the development of effective co-operative arrangements with the provinces.

While on the subject of the federal and provincial roles in relation to universities in Canada, it is worth noting that virtually all other contemporary federations have recognized this as an area requiring a major federal role. The developed federations such as the United States, Switzerland, Australia and West Germany all originally assigned legislative authority over education to the states. But they have all found in practice the necessity for a major federal role in relation to universities because of their importance to the realization of major national priorities.

Indeed, most of these federations have gone much further in this respect than Canada. In Australia for example, although education is a state responsibility, the federal government has taken over total responsibility for funding and has established its own University Grants Commission. Reagan's "new federalism" in the United States represents perhaps something of a retreat from the trend to massive federal involvement but the full impact of Reagan's new policy remains to be seen. In the newer federations established in developing countries, drawing on the experience and problems of the older federations, their constitutions have usually distinguished between education, assigned to the states, and higher education or universities, made either a shared responsibility or more often exclusively federal. The experience of other federations indicates that universities, because of the nature of the range of their fundamental activities, cannot be divorced from national priorities or from the need for a major federal responsibility for their support. One is tempted to conclude that in the funding of the core functions of universities what is needed are mechanisms which will co-ordinate support from the two levels of government, possibly in the form of a national intergovernmental granting council for postsecondary education or of bilateral federal-provincial or federal-regional mechanisms. But the exploration of such possibilities belongs more properly in the discussion on core funding than in this paper.

While on the subject of experience in other federations it is worth noting that, where major federal transfers in areas of state or provincial responsibility have been involved, there has always been a tension between two conflicting principles. The first is the principle of fiscal responsibility, i.e. that there should be accountability in the expenditure of public funds such that the government responsible for raising revenue should control its expenditure. The second is the need to respect state or provincial autonomy in areas assigned to them by the constitution. Emphasis on the first of these has led, in most other federations, to a heavy reliance on conditional grants and shared cost arrangements and on direct grants to institutions. The Canadian EPF arrangements of 1977 represented an innovative effort to put the major weight instead on the second of these principles at the expense of the first. As the full implications of those arrangements have become clearer, it is not

surprising that the lack of accountability for expenditure and of federal visibility implicit in them should now be producing a reaction on the part of the federal government for a reversion to a form of transfers which would ensure greater accountability or even for direct federal funding of institutions.

4. SPECIFIC NATIONAL PRIORITIES

There have been various tabulations of specific national priorities. Peter Leslie in his AUCC Policy Study (pp.374-5) outlined these under five headings. Francis Fox in his presentation to the Special Parliamentary Committee on the Federal Provincial Fiscal Arrangements identified twelve specific national objectives. More recently federal government spokesmen have clustered these in various formulations. For the purpose of this paper I shall exclude "the general support of the postsecondary objective" as covered in Dr. Ham's paper on core funding, and those directed at general student assistance as covered in Dr. Downey's paper. The specific national priorities on which I shall focus as areas to which thrust funding might be applied are: (1) the development of specialized human resources, (2) the promoting of research, (3) the provision of equality of opportunity, (4) the fostering of Canadian studies and bilingualism and (5) assisting Canadian institutions to meet Canadian obligations to the international community.

(1) Specialized Human Resources Development

In the broad sense human resources development is, of course, one of the core functions of universities and as such its development and financing belongs in the discussion of the paper on that subject. But during the past year it has become clear that both federal and provincial governments have become particularly concerned about shortages of specialized human resources to meet particular economic and social needs.

The concerns of the federal government in this area are indicated by three recently published documents: Labour Market Development in the 1980s (the Dodge report), a July 1981 report of a task force reporting to the Minister of Employment and Immigration; Work for Tomorrow (the Allmand report), the final report from the Special Parliamentary Committee for the '80's; and Proposals of the Government of Canada for Fiscal Arrangements in the Eighties tabled with the November 1981 budget. Together they identify a shift in demand away from the service industries and to the resource and high technology industries. They conclude that funding arrangements should encourage a reallocation of resources within the postsecondary education system designed on the one hand to avoid unemployment of certain kinds of university graduates because of an oversupply of their particular skills, and on the other to ensure that industrial expansion is not hampered by shortages of skills in such areas as engineering.

The AUCC has already addressed these issues in a response to the Dodge report forwarded to the Minister of Employment and Immigration. These issues are also addressed at some length in the Council of Ontario Universities paper Federal-Provincial Relations and Support for Universities (January 1982) pp.21-30. I shall, therefore, only briefly

summarize the concerns of the universities about such a thrust on the part of the federal government. The universities see the development of human resources as one of their primary functions and recognize as one aspect of that a responsibility to expand the supply of highly qualified manpower to meet the particular needs of Canadian society. Moreover, as the Report of the Committee on the Future Role of Universities in Ontario has pointed out by reference to changing patterns of recent enrolment, our universities have in practice not been unresponsive to such needs.

At the same time there is concern about the effects of extensive special funding for particular externally identified university programs. Many of these concerns relate to the danger that a preoccupation with immediate short-term priorities may undermine the ability of universities to meet longer-term needs and priorities. If special funding is focussed on particular programs at the expense of providing continuing adequate support for the basic infrastructure that supports the core activities, the future ability of universities to adapt to changing circumstances and needs is likely to be seriously compromised. Furthermore, the recent experiences of faulty manpower requirement projections, for example in nursing and education, point to the need for improved manpower forecasting before placing heavy reliance on such forecasts as a major determinant of funding policy. An important point here is the long lead time of at least three to seven years characteristic of university programs. This requires an accurate identification and forecast of skill shortage at least that far ahead. In such a context, for universities to gear up or wind down repeatedly in response to transient shifts in demand for graduates is likely to be extremely inefficient and indeed harmful in terms of the effect on capital costs, on recruitment and retention of faculty and staff, and on maintenance of an academic environment conducive to good teaching and research. The interrelation of academic fields and disciplines and the long time required for their development means that academic programs cannot be started or stopped as easily or quickly as industrial production lines. Perhaps most important, in a society expected to be marked by continuing change what will be required more than particular skills to be immediately applied upon graduation but which soon become obsolete is the sort of university education that equips individuals for a lifetime of mobility among occupations.

A view of human resources development which accords closer to that of the universities than those espoused in the Dodge and Allmand reports is that expressed by the Secretary of State, Mr. Regan, when he defined human resources development more broadly in terms of assisting universities "in carrying out their central responsibility for creating and transmitting knowledge and critical capacity across a broad spectrum of disciplines as well as for their professional and more occupationally related programs". This recognizes the integral relationship between human resources development and the core functions of universities.

The considerations outlined above suggest that the major contribution the federal government can make in the field of human resources development is to ensure adequate funding for the core function of the universities rather than by extensive activity in terms of earmarked support for specific

programs. Nevertheless, there may be some instances of particular bottlenecks in the supply of highly qualified manpower which could be alleviated by specific initiatives of limited duration. In such instances relative modest programs of thrust funding could exert considerable leverage and assist institutions in the rapidity with which they respond.

The COU paper referred to above (pp.29-30) has identified three possible instruments for federal policy for these limited purposes.

(i) The provision via the provinces of limited capital funds to ameliorate space and equipment constraints which are limiting enrolment in particular disciplines. A format similar to that used for the health sciences in the late 1960's and early 1970's might be developed.

(ii) The provision of funding for faculty development in particular disciplines. This could take forms such as special assistance for doctoral completion as in the case of business or allowances for long-term leave for more fundamental faculty retraining.

(iii) The provision of graduate scholarships to encourage enrolment in particular disciplines where special manpower needs have been identified and where there is a shortage of applicants for example in business or industry or in the universities for training researchers.

It has sometimes been suggested that a voucher system, weighted to favour particular professions identified as required for national manpower needs, might be an appropriate instrument for federal funding policy. Because of the indirect impact of such a policy and the difficulty of calculating its effects precisely in relation to accurate forecasts of manpower needs up to a decade hence, such an instrument would appear to create more difficulties than it solves. Morever, it would leave the federal government highly vulnerable to criticism from both graduates and employers when mismatches arise. Its attractiveness as a tool of manpower planning would appear, therefore, to be more superficial than real.

(2) Research

While the BNA Act assigns responsibility for education primarily to the provinces, historically this constraint has not been considered to apply to university research. Indeed, for over forty years the federal government has played a major role in the support of university research as critical to national development. The importance of research as a national priority, while somewhat neglected during the 1970's, has recently been more fully recognized with the announcement by the federal government of a strategy aimed at a target of 1.5 per cent of GNP to be spent on research and development by 1985. John Roberts has stated that, as part of that strategy, "Universities will play a key role in developing the researchers to advance basic science and to provide the skilled manpower for applied research and development in industry".

In considering research as a national priority two points need to be made at the outset. First, in political terms the support of research involves the provincial governments as well as the federal government and therefore the distribution of responsibilities between them and the co-ordination of their roles will be important. Second, because the extension of knowledge and the understanding of the natural world and of man's history and culture is fundamental to the nature of the university, research forms an integral part of the university's core undertaking. Funding of university research must, therefore, be related in an integral way to the general funding of the core functions of the universities.

The points above suggest the need to distinguish between the funding of core research activity and supplementary research. At the present time both the federal and provincial governments play an important part in the funding of core research activity through their particular roles in the complex pattern of support for capital costs of physical plant, capital costs of major equipment, faculty salaries and benefits, other direct operating cost, indirect operating costs and support for graduate students. The federal government contributes towards the costs of core research both through direct grants from the granting councils and indirectly through transfers to the provinces in support of postsecondary education. A review of the respective federal and provincialroles with a view to better co-ordination between governments, including an agreed rationale for the funding of the indirect costs of core research activity and possibly a more effective use of the Canadian Committee on the Financing of University Research is needed. That issue belongs more properly, however, in the discussion of the paper on the funding of the core functions of universities.

In the case of supplementary mission-oriented research or contract research to meet more specific national priorities, it would seem reasonable to expect the sponsor, whether a granting agency or a department of government, to pay all the direct and indirect costs. It is not unreasonable to expect these indirect costs to include a 'user charge' for major equipment and the imputed capital cost for the building housing the offices or laboratories concerned. Unless such arrangements are made the hidden subsidy for this supplementary research will in effect draw resources away from the core research activity. This is all the more important at a time when constrained core funding may tempt universities to expand their contract research as an alternative source of funds, doing so at the expense of basic research.

There is a danger, however, in extending this arrangement to the indirect cost of core research activity, as illustrated by experience in the United States. There, where federal agencies have attached indirect costs to their project support to universities, it has tended to cause instability in the basic infrastructure supporting basic research by making universities excessively dependent on individual grant holders and causing difficulties when they relocate. In addition, it has subjected institutions to complex and burdensome bureaucratic controls. In this area it would appear preferable to finance indirect costs in a general way at a level which corresponds approximately to the ongoing capacity for research, the level being reviewed and adjusted regularly to take account of changing costs and capacity and being related to the general scheme for funding the core activities of universities.

While this distinction between core research and supplementary research within universities provides a possible clear rationale for different funding arrangements, it has to be recognized that it is not always possible to draw a neat line between core research and supplementary research. Contract research clearly falls within the latter category as would mission-oriented research directed to specific narrow objectives. On the other hand, there may be occasions where it is considered desirable to give encouragement in broad general areas which have been identified as national priorities, for instance micro-electronics, communications systems or energy alternatives. Thrust funding directed at encouraging such research may be desirable as part of a national research and development strategy, but as in the case of human resource development, too large an absorption with specific objectives at the expense of undirected basic research may in the long run prove counter-productive. The unforeseen serendipitous and long-term aplications which flow from basic research are likely to be forfeited if a balance is not maintained between thrust funding in the form of mission-oriented and contract research on the one hand and basic research supported as an integral part of the core activity of universities on the other.

A closely related issue is the question of whether thrust funding should be directed at the development of centres of excellence, and if so how such centres would be selected and funded. Because universities by their very nature must aspire to excellence the idea that, where resources are limited, they should be concentrated upon reinforcing already existing strengths in order to establish centres of excellence in research has a certain appeal and has often been advocated. The idea of centres of excellence has attached to it two notions, namely that they would concentrate in specific fields and they would be in particular places.

It is the questions of how we would determine what centres need to be established, where they should be located and how they should be funded that raise a host of practical difficulties. In the selection of fields, given the long-term nature of the way in which basic research becomes applicable it would be important to avoid the tendency to reinforce what is currently fashionable and likely soon to be on the wane as the areas on which most of the limited resources would be concentrated. The official selection of locations in a country as regionally sensitive as Canada too often comes to be perceived either as individually selective or else as an exercise in regional political balancing that undercuts the drive for excellence. Furthermore, there is some evidence from elsewhere, such as the relative performance of the Australian National University in relation to the Australian state universities, that institutions which are officially selected for favoured treatment, while gaining from the additional resources received, lose on the other hand the competitive urge that must underlie any striving for excellence.

On balance, therefore, I remain sceptical about the value of identifying and endowing specific institutions as centres of excellence for favoured funding treatment. A more fruitful approach to encouraging the <u>de facto</u> development of centres of excellence would appear to be the maintenance of competition among institutions and ensuring that support of programs and projects is based on a rigorous application by granting councils or sponsors of the criterion of excellence together with full and adequate funding of those programs and projects selected for support.

(3) Equality of Opportunity

The national priorities of accessibility, equity and mobility for students and staff are closely related to each other. Broadly speaking they are likely to be best facilitated by the establishment and maintenance of sufficient institutions across the country supported by funding of core activities and by the provision of general student aid schemes including travel subsidies to enable students from different economic and social backgrounds and different regions, where qualified, to enrol in the program or institution of their choice. Because the two previous papers will have dealt with those aspects I will not pursue them here.

That is not to suggest, however, that there may not be some selected cases where specific thrust funding might in a supplementary way assist the realization of these priorities. For instance, it may be desirable in the interests of affirmative action to provide special forms of student aid in order to assist and encourage the participation in higher education of particularly disadvantaged groups in Canadian society, and in some instances to support the establishment and maintenance for such groups of specific programs or facilites which would otherwise be too expensive to operate under the general funding arrangements. An example would be special assistance and programs for the native peoples. Experience in the United States would caution us, however, that the excessive proliferation of such programs may lead to a high degree of bureaucratic intervention and rigidity in their operation with an attendant impact upon the wider range of regular programs.

One particular area where focussed special funding might be helpful is in the assistance of distance learning. Given the specialized and often expensive techniques and programming involved, it is a function more appropriately carried out by a limited number of institutions or consortia of institutions rather than by all universities. In the circumstances, funding arrangements supplementary to core funding would appear to be required in this area. Because the scope of distance learning programs may be expected to stretch across provincial boundaries and into the northern territories, a federal government involvement would appear to make sense, although it would clearly need to be in close co-operation with the relevant provincial governments. Federal thrust funding in this area might be directed to supporting educators in the development of new techniques and programs for providing education in remote areas by means of satellites, television, films, videocassettes and radio. It might also be used to assist in providing transportation, room and board and living assistance for adults and young people in remote areas who would have to travel substantial distances to attend education centres.

(4) Canadian Studies and Bilingualism

Knowledge, the creation and transmission of which is the core activity of universities, is by its very nature universal. Indeed, that is why these institutions are called universities. Nevertheless, within that universal knowledge is encompassed the creation and transmission of knowledge and skills particularly relevant to the society in which the universities are

based and by which they are nourished. Thus, contributing to the knowledge and understanding Canadians have about themselves and their environment and, in a country that is officially bilingual, the provision of educational opportunities to acquire facility in the second official language whichever it be, would appear to me to relate closely to the core functions, indeed responsibilities, of our universities. For this reason, where thrust funding is contemplated it should probably be limited to those fields where clearly supplementary costs can be identified, as in the case of language training, and to the provision of adequate information services, such as Statistics Canada and the National Library and national museums, to name only a few examples.

To meet the national priority to increase access by members of the official language minorities to a full range of educational opportunities in their own language, the appropriate arrangement would appear to be assistance to provinces for programs designed to this end or alternatively the provision of travel subsidies to enable students to enrol in appropriate programs or institutions in other provinces.

One additional national thrust that might be considered is the design and development of "language-neutral" information systems to lessen the need for fluency in both languages. What I mean by this is the design of information and communication systems for general users which would be independent of the working language of the user. I do not know whether something of this sort is technically feasible. But I put it forward as an example, possibly ridiculous, of how technical development could be oriented to furthering national aims. A development of this kind could be done elsewhere than at universities, though universities can more easily than other organizations bring together the many viewpoints needed for the success of such a venture. Ventures of this kind are also likely to be too risky, initially at any rate, for private investment.

(5) Meeting International Obligations

In relation to this national priority I find myself in agreement with the views expressed by Peter Leslie in his AUCC Policy Study, Canadian Universities 1980 and Beyond (p.391) when he wrote:

> If Canada has obligations to the international community in matters pertaining to higher education, research and scholarship, it is reasonable that the federal government should shoulder at least part of the financial burden to meet them. It has a broader tax base than any of the provinces and is primarily responsible for the conduct of foreign affairs ("primarily" because the provinces also have trade, immigration and cultural concerns which have some international as well as domestic ramifications).

Among the proposals he suggested were that the federal government do more to support foreign students and to compensate provincial governments for the cost of giving them a university training, the provision of support for

international exchanges, and contributions to co-operative international efforts in scholarship and research. While bodies such as the Natural Sciences and Engineering Research Council have programs to support such ventures, those of us in AUCC who have recently participated in visits as guests of the West German and Japanese universities have certainly been struck by the lack of financial resources which would enable reciprocal arrangements.

5. CONCLUSIONS

This review has suggested that thrust funding, i.e. earmarked special funding, whether in the form of conditional grants to provinces, special forms of assistance to students or earmarked direct grants to universities, may with modest outlays contribute significantly to the achievement of specific national priorities. This form of funding may provide benefits to the federal government in terms of the visibility of its role and ease of accountability for the federal funds used. For universities constrained by generally limited resources such funding, properly designed, could assist and encourage them to innovate and develop themselves as "institutes for the next century". In addition, it would provide flexibility to undertake activities which are complementary or supplementary to the universities' core functions.

At the same time, we must be wary lest the proliferation and extensive use of such programs lead to the neglect of adequate funding for the core activities so essential in order to provide the infrastructure for future development and innovation, to a preoccupation with easily identified short-term national priorities at the expense of longer-term priorities, and to intergovernmental friction and bureaucratic complexity. Our universities quite naturally fear that their heart and soul may be sacrificed for the sake of earmarked peripherals. Consequently, it should not surprise either level of government if universities emphasize repeatedly the primacy of funding in support of core activities and the necessity when proposals for thrust funding are introduced that they be balanced against the requirement for core funding.

RAPPORT DE LA RÉUNION DE L'ASSOCIATION DES UNIVERSITÉS ET COLLÈGES DU CANADA À L'HÔTEL EMPRESS, VICTORIA (C.-B.) LES 3 ET 4 MARS 1982

LE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS DU CANADA DANS LES ANNÉES 1980

ASSOCIATION DES UNIVERSITÉS ET COLLÈGES DU CANADA

151, rue Slater

Ottawa (Ont.) K1P 5N1

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire et résolutions 1.

Exposés

Financement des fonctions essentielles des universités 3.

MM. J.M. Ham et D.M. Nowlan
Recteur et Vice-recteur à la recherche et à la planification, University of Toronto

Financement direct des utilisateurs 13.

M. James Downey
Recteur, University of New Brunswick

Affectation de fonds aux priorités nationales 23.

M. R.L. Watts
Recteur, Queen's University

Rapport de la réunion de
l'Association des Universités et Collèges du Canada
à l'Hôtel Empress, Victoria (C.-B.)
les 3 et 4 mars 1982

L'Association des Universités et Collèges du Canada s'est réunie les 3 et 4 mars 1982 pour discuter de l'aide financière aux universités du pays au cours des années 1980. En plus de la majorité des recteurs d'université, le ministre de l'Éducation permanente de la Saskatchewan et président du Conseil des ministres de l'Éducation, Canada, l'honorable Douglas McArthur, et le Secrétaire d'État du Canada, l'honorable Gerald Regan, assistaient à cette réunion.

Trois travaux ont été présentés le mardi 3 mars. Le recteur de l'University of Toronto, M. James Ham, a présenté un travail intitulé Financement des fonctions essentielles des universités, rédigé de concert avec le vice-recteur à la recherche et à la planification, à son établissement, M. D.M. Nowlan. Le recteur de l'University of New Brunswick, M. James Downey, a traité de la question du Financement direct des utilisateurs. Le travail présenté par le recteur de la Queen's University, M. R.L. Watts, se rapportait à l'Affectation de fonds aux priorités nationales. Ces travaux sont inclus dans le présent rapport.

Au cours de la réunion, on s'est penché sur les principaux points qui font l'objet des discussions courantes concernant le financement des universités. L'Association a affirmé que les universités canadiennes s'acquittent du rôle essentiel qui leur incombe avec une efficacité et une vivacité dignes d'admiration, étant donné le niveau général d'appui qui leur est accordé. Les arrangements futurs en matière de financement des universités doivent être conçus de façon à garantir les fonctions essentielles de ces dernières et à pourvoir convenablement à un plus ample développement. Les résolutions ci-après ont été adoptées à l'unanimité par les recteurs des universités du Canada et transmises aux gouvernements fédéral et provinciaux:

1. Parce que les universités en tant que "cerveaux du monde du savoir" sont des établissements essentiellement importants en termes d'objectifs provinciaux, régionaux et nationaux, les gouvernements tant fédéral que provinciaux ont un intérêt légitime à les appuyer et à les faire progresser. Tout en reconnaissant la primauté de la responsabilité provinciale en termes constitutionnels, l'Association insiste sur l'importance que revêt une ample participation fédérale continue à l'appui des universités.

2. Dans les arrangements en matière de financement, on devrait accorder une priorité au financement suffisant et stable des grandes activités essentielles de base des universités.

3. Les établissements autonomes sont ceux qui sont le plus en mesure de remplir le vaste mandat des universités dans la société. Les modalités des arrangements en matière de financement devraient tenir compte de la nécessité de préserver cette autonomie.

4. La collaboration fédérale-provinciale et la coopération dans le financement des activités de base des universités sont absolument essentielles à l'efficacité de ces dernières.

5. L'Association s'inquiète des dangers et difficultés que pourrait comporter un système général de bons en tant que formule importante d'aide aux activités essentielles de base des universités.

6. La disponibilité de fonds destinés à des fins prioritaires particulières devrait servir de complément et ne devrait pas faire perdre de vue l'importance primordiale du financement suffisant des activités essentielles.

7. L'Association, par l'intermédiaire de son Conseil d'administration et de son Comité du financement des programmes établis, désire vivement aider les gouvernements fédéral et provinciaux à passer en revue des propositions précises au cours des prochaines délibérations gouvernementales.

FINANCEMENT DES FONCTIONS ESSENTIELLES DES UNIVERSITÉS:

M. J.M. Ham

recteur, University of Toronto

et M. D.M. Nowlan

vice-recteur (recherche et planification), University of Toronto

Se limiter, dès le départ, en définissant le sujet dont on doit traiter est souvent une piètre tactique; dans les circonstances présentes, cependant, il paraît à propos de faire une exception. Nous pourrons examiner de façon plus profitable le concept et le mécanisme du financement des fonctions essentielles si nous partons avec certaines notions communes de ce qu'il faut entendre par ce financement. L'éventail de nos observations sera restreint également par les thèmes des deux autres travaux à l'ordre du jour de la présente réunion, dont l'un sur les bons et l'aide aux étudiants, de M. Jim Downey, et l'autre sur le financement des priorités nationales, de M. Ron Watts.

Par financement des fonctions essentielles il faut entendre l'octroi de fonds pour venir en aide aux fonctions essentielles des universités; c'est le moyen financier qui permet aux universités d'atteindre leur fin suprême. Il n'y a pas à se demander quelle pourrait être cette fin. Elle est indiquée en ces termes dans le document d'étude de l'AUCC en date d'octobre dernier[1]:

> ...l'université se préoccupe de questions à la frontière de la science et de l'expérience humaines. Elle travaille à l'édification d'un bagage de connaissances dont l'industrie s'inspire pour établir de nouvelles techniques, dont les peuples tirent une réponse adaptative aux crises et auquel les particuliers font appel pour comprendre leur place et leurs temps.
>
> Cette façon ... de concevoir l'université vient de la conviction, confirmée par l'histoire, que les connaissances fondamentales, aux dimensions susmentionnées, comportent une vaste gamme de valeurs intrinsèques du simple fait qu'elles sont <u>fondamentales</u> ....
>
> La création et la transmission du savoir et des aptitudes dans un vaste éventail de disciplines et de professions constituent ce qu'on pourrait appeler la <u>fonction essentielles</u> des universités.

La fonction essentielle de l'université est une fonction à long terme qui a une portée nationale et internationale aussi bien que provinciale et

régionale. L'université joue également un rôle accessoire en tant qu'entreprise utilitaire à plus court terme. Ce rôle accessoire lui permet, entre autres, d'introduire des éléments de réalité courante dans la fonction essentielle mais ne doit pas être confondu avec cette dernière.

Cette façon de concevoir l'université en tant qu'institution exerçant une fonction essentielle se rattache étroitement au premier des objectifs nationaux de l'enseignement postsecondaire indiqués en juin dernier par l'ancien Secrétaire d'État. Ce premier objectif fédéral,--le plus important, à notre avis,--consiste à "aider à maintenir et à renforcer un système d'enseignement postsecondaire qui soit capable de dispenser des services d'une qualité digne d'un pays industrialisé et qui fournisse l'infrastructure requise pour atteindre les objectifs plus précis mentionnés ci-dessous, en mettant tout particulièrement l'accent sur les domaines d'intérêt pancanadien".

Nous croyons comprendre que le secrétaire d'État actuel, l'Honorable Gerald Regan, continuera d'attribuer une nette priorité à l'établissement, dans l'université, d'une infrastructure intellectuelle pour la nation, infrastructure pouvant étayer une foule d'autres objectifs et avantages.

Ainsi, qu'on l'appelle "fonction essentielle" ou "infrastructure" intellectuelle, l'activité est essentiellement la même et son opportunité est amplement reconnue. On appelle financement de fonction essentielle l'appui financier de cette activité.

Nous vivons une année importante pour les universités canadiennes. Le gouvernement fédéral et les provinces,--avec notre participation, espérons-le,--discuteront ensemble de l'orientation du financement des universités et d'autres établissements postsecondaires, dans l'avenir prévisible. Du point de vue des universités, le financement de la fonction essentielle représente un des éléments critiques des programmes de financement qui sont à établir. Comme Ottawa a manifesté clairement son intention de jouer un rôle plus actif relativement à tout arrangement qui pourrait être négocié, l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard des fonctions essentielles ou infrastructurelles revêt une importance capitale, de sorte que la volonté des provinces et des universités d'endosser l'intérêt et les objectifs d'Ottawa relativement à la fonction essentielle des universités doit être explicitée.

L'appui financier du gouvernement fédéral aux universités et les programmes précis dans le cadre desquels cet appui est réalisé tiendront aux objectifs fédéraux concernant le secteur postsecondaire. Dans le passé, on percevait ces objectifs comme dépendant d'autres buts du gouvernement fédéral, dans l'intention peut-être d'éviter un affrontement en matière de responsabilités constitutionnelles. Ainsi, MM. Magnus Gunther et Richard Van Loon du ministère d'État au Développement social définissaient l'an dernier les objectifs du gouvernement fédéral en ce qui concerne les universités comme étant rattachés à des questions d'économie et de main-d'oeuvre, à des questions de citoyenneté et de culture et à la désirabilité de l'égalité d'accès. Selon eux, l'intérêt que porte le gouvernement fédéral à l'enseignement postsecondaire remonte au temps de la Commission d'enquête sur la

formation industrielle et l'enseignement professionnel, en 1910[2]. On peut tout au moins dire que ceux d'Ottawa qui mettent couramment l'accent sur l'élément marché du travail, dans l'approche au financement des universités, ont l'histoire de leur côté. Cependant, il est devenu très important qu'en cette année de discussions et de négociations le Secrétaire d'État soit appuyé dans son désir d'élargir l'objectif fondamental de la contribution fédérale au financement des universités de façon à assurer une participation à l'aide aux fonctions essentielles. Il s'en trouve d'autres à la présente Conférence qui sont mieux qualifiés que nous pour discuter de la constitutionnalité de la mise en avant de cet objectif. Nous nous bornerons à dire que l'une de nos premières actions devrait être d'assurer l'appui des universités du Canada à un objectif fédéral d'aide à l'infrastructure des universités en tant que formule d'appui aux fonctions essentielles du point de vue national.

D'un bout à l'autre du Canada, le financement des universités par les provinces s'est adressé fondamentalement aux fonctions essentielles. Tel a été le cas, peu importe que le mécanisme particulier de financement ait été fondé sur une formule, ait été entièrement discrétionnaire ou ait été fondé sur des facteurs historiques. Si Ottawa entame des négociations visant au partage de l'aide aux activités essentielles, son intérêt et notre attention se focaliseront rapidement sur les motifs choisis d'appui et sur les modalités d'aide aux fonctions essentielles. Il existe un certain nombre de régimes fédéraux-provinciaux divers de financement des fonctions essentielles auxquels on pourrait songer; il existe également de nombreuses façons différentes de mesurer le coût des fonctions essentielles. Avant de discuter de toutes ces possibilités, il convient d'établir certains principes généraux qui devraient, à notre avis, servir de guide pour le régime ou les régimes qui seront choisis.

Nous voulons recommander à la présente Conférence d'appuyer quatre principes fondamentaux à appliquer au financement des fonctions essentielles:

1. Le niveau de financement des fonctions essentielles, en provenance de toutes sources, doit être suffisant pour soutenir les fonctions essentielles qu'il est convenu d'attribuer aux universités. Il ne sert de rien aux gouvernements et aux universités de déclarer pieusement que la mission centrale des universités se fonde sur un ensemble d'activités qui ne bénéficient pas de fonds suffisants dans le moment. La médiocrité engendrée par le financement insuffisant ne cadre pas avec le concept de fonction essentielle.

2. Il faut conserver aux universités leur indépendance habituelle pour autant qu'il s'agisse d'arrêter les détails de leur fonction essentielle et d'affecter à cette dernière le personnel voulu. Les universités n'ont pas à rendre des comptes au public mais, le cas échéant, elles doivent jouir d'une autonomie responsable concernant les fonctions essentielles.

3. Le financement de la fonction essentielle doit être stable. De par sa nature, la fonction essentielle de l'université est une fonction à long terme qui ne saurait être interrompue et reprise au gré des circonstances. Ses horizons, du point de vue intellectuel et du point de vue de la planification sont mesurés en décades d'années et non pas en années financières.

4. Le rôle du gouvernement fédéral et le rôle des gouvernements provinciaux en matière de financement des fonctions essentielles doivent venir à l'appui l'un de l'autre. Il ne serait pas dans l'intérêt du pays non plus que dans l'intérêt des universités d'avoir des objectifs et des régimes de financement fédéraux et provinciaux qui tiraillerait le système d'enseignement postsecondaire.

Comme tout ensemble de principes renfermant plus d'un élément, les principes en questions seront appliqués à des degrés divers aux divers genres de régimes de financement des fonctions essentielles auxquels on pourrait songer, mais ils fournissent effectivement les instruments pouvant servir à mesurer les divers régimes.

Sans égard à des rôles fédéraux ou provinciaux particuliers, les régimes de financement des fonctions essentielles, qu'ils se rapportent au financement de l'ensemble du système ou à la répartition de fonds donnés entre les institutions, peuvent être divisés en deux catégories principales: ceux qui sont axés sur les inscriptions et ceux qui ne le sont pas. Un bon nombre de régimes consistent en un mélange des deux.

Les régimes de financement qui ne sont pas axés sur les inscriptions dépendent soit entièrement de l'action discrétionnaire du gouvernement, soit de niveaux de financement historiques. Les décisions discrétionnaires en matière de financement peuvent être arbitraires ou, encore et mieux, peuvent être fondées sur des objectifs orientés vers un but, réfléchis et planifiés.

Le financement fondé sur les inscriptions pourrait, en théorie, dépendre entièrement des droits de scolarité des étudiants; un tel financement, cependant, ne respecterait pas le principe de la stabilité. Dans la pratique, le financement en rapport avec les inscriptions est ordinairement appliqué au moyen d'une formule de financement. Les formules de financement présentement utilisées par les provinces au Canada sont des formules mixtes dans lesquelles des éléments historiques, inertes, sont activés par l'effet des changements dans les inscriptions. Les régimes de financement des fonctions essentielles axés sur les inscriptions dépendent des préférences des étudiants pour la répartition des fonds entre les universités. En principe, les régimes en question, qu'ils soient fondés sur les droits de scolarité ou sur des subventions de tant par étudiant, pourraient également servir à la détermination du niveau de financement général des universités. De fait, le niveau de financement applicable à l'ensemble du système dans chacune des provinces est uniformément du même genre par tout le pays: les niveaux de financement annuel sont fixés à la discrétion de chacun des gouvernements provinciaux. En ces dernières années, l'exercice de cette discrétion a fortement désavantagé les universités, à tel point

que notre aptitude à soutenir la fonction essentielle s'est trouvée minée. L'essentiel de notre système universitaire n'est pas tout simplement compromis; il est déjà insuffisant.

Dans nos discussions des arrangements futurs en matière de financement, il est une possibilité que nous ne pouvons certainement pas sanctionner en tant que recteurs des universités du Canada; il s'agit du maintien du statu quo. Les arrangements actuels enfreignent le premier principe du financement de la fonction essentielle, lequel exige un appui suffisant à la fonction essentielle.

Comment le gouvernement fédéral pourrait-il en venir à participer de telle façon que la conformité avec le premier principe pourrait être rétablie et que le respect, au moins dans une certaine mesure, des autres principes pourrait être assuré? Il nous semble y avoir trois possibilités fondamentales: il pourrait y avoir retour à un système de transferts fédéraux attachés, comme celui qui avait cours entre 1967 et 1977, qui est fonction soit de subventions provinciales proportionnelles aux universités, soit de normes de rendement ou des deux à la fois; le gouvernement fédéral pourrait verser aux universités des subventions aux fonctions essentielles en se fondant sur des critères historiques ou sur des critères axés sur un but et soit en s'associant à chacune des provinces soit, -- en laissant de côté les questions constitutionnelles, -- en agissant seul; d'autre part, le gouvernement fédéral pourrait utiliser les étudiants comme intermédiaires grâce auxquels l'aide financière affluerait aux universités sous forme de droits de scolarité plus élevés.

Cette troisième possibilité fait état d'une conséquence possible d'un régime universel de bons, sujet dont nous discuterons sans aucun doute de façon plus détaillée lorsque nous aurons pris connaissance des observations de M. Downey. Il y a deux observations, cependant, que nous aimerions formuler au sujet des bons et qui ont trait particulièrement aux questions dont je traite présentement. Tout d'abord, la répercussion d'un régime de bons sur le financement de l'université dépend entièrement de la façon dont ce régime est administré et de la façon dont les universités et les provinces sont autorisées à réagir aux bons. Il serait possible d'adopter un régime de bons de manière à éviter tout changement essentiel dans le financement des universités.

En second lieu, si les universités étaient autorisées à se faire concurrence pour obtenir l'argent qui est attaché aux bons, en ce sens qu'elles seraient libres de fixer des droits qui ne sont pas retirés immédiatement par une province, cette formule de financement fédéral des fonctions essentielles aurait introduit un élément axé sur les inscriptions ayant plus de poids que celui qui existe présentement dans le financement des universités. Cela pourrait être profitable et nous ne voulons pas rejeter cette formule sur-le-champ; cependant, elle ne répondrait pas à l'objectif en matière de stabilité et il s'ensuivrait que certaines universités ayant des programmes coûteux, de fortes orientations vers la recherche et des frais généraux élevés en conséquence de ces programmes et de ces orientations, se trouveraient désavantagées. La situation ressemble à celle qui a donné lieu à la réglementation des tarifs et des parcours des chemins de

fer ou des lignes aériennes: des transporteurs individuels pouvaient s'attribuer la meilleure partie du trafic sur les parcours profitables ne laissant personne qui soit disposé à répondre aux besoins de lignes ayant des frais généraux élevés, un faible volume de trafic, tout en étant des lignes essentielles. Dans le cas des universités, les frais généraux élevés, le faible volume d'activités sont précisément les éléments qui comportent le plus de possibilité de réalisation d'amples avantages sociaux à long terme; il s'agit du genre d'activité qui requiert la stabilité financière. Comme nous entamons une décennie pour laquelle nos prédictions en matière d'inscriptions sont très incertaines, l'instabilité à laquelle mènerait un régime de financement fondé sur les inscriptions pourrait être grave.

Il ne s'agit pas ici d'une recommandation générale contre tout régime de financement axé sur les inscriptions; nous pourrions peut-être aller un peu plus loin dans cette direction que nous ne l'avons fait jusqu'ici. Cependant, tout régime de ce genre devrait s'accompagner d'une reconnaissance de la nécessité de soutenir certaines activités essentielles dont les coûts ne pourraient pas être recouvrés aux moyen des droits de scolarité ou de subventions de tant par étudiant.

La possibilité de retourner à une formule quelconque de transferts fédéraux attachés présente un certain attrait. Vraisemblablement, les fonds fédéraux contribueraient à encourager les provinces à entreprendre des mesures constructives et pourraient facilement mener à des niveaux d'aide aux universités qui soient plus élevés qu'on n'en pourrait obtenir autrement. Il pourrait, cependant, être difficile au gouvernement fédéral d'accepter la grande variété de régimes provinciaux par la voie desquels l'argent du gouvernement fédéral se rendrait aux universités du pays; peut-être faudrait-il aussi que les universités profitent de l'occasion qui leur est offerte au cours des discussions qui se déroulent cette année pour tenter de faire accepter aux gouvernements quelque chose de mieux que ce que nous avons présentement.

Si le gouvernement fédéral devait exiger d'avoir un mot à dire au sujet du mode d'attribution des fonds aux universités dans chacune des provinces, en retour du maintien des transferts (attachés) d'Ottawa, nous aurions tendance à pencher du côté de la deuxième formule proposée ci-dessus aux fins du financement des fonctions essentielles. Le gouvernement fédéral pourrait décider d'établir sa propre série de critères de répartition et d'appliquer ceux-ci soit en accord avec les régimes provinciaux soit sans égard à ces régimes. Si le gouvernement fédéral devait songer à établir son propre régime de financement direct des fonctions essentielles, nous prévoyons deux difficultés en rapport avec les principes énoncés précédemment. La plus sérieuse consiste dans la possibilité qu'Ottawa succombe à une tendance naturelle pour un gouvernement et réglemente à l'excès le secteur universitaire. L'expérience acquise aux États-Unis au cours des années soixante, alors que le gouvernement fédéral est entré en scène pour devenir une force dominante dans le financement des universités, témoigne de ce qui est indésirable mais possible. En France, même Paris a reconnu qu'il est insensé d'opter pour une réglementation centrale massive. La définition même de la fonction essentielle devrait écarter cette possibilité; nous demeurons sceptiques, cependant, quant à l'aptitude des univer-

sités à conserver l'autonomie dont elles ont besoin en présence d'un régime fédéral de financement direct unilatéral, nonobstant le fait que l'expérience que nous avons acquise entre 1951 et 1967 prouve effectivement qu'un régime "net" de financement direct est possible.

La seconde difficulté possible en ce qui a trait à un régime fédéral unilatéral consiste dans le danger que ce dernier entre en conflit avec les régimes provinciaux parallèles, ce qui enfreindrait le quatrième principe.

Cela laisse, en tant qu'élément secondaire de la deuxième possibilité, une certaine formule mixte de financement fédéral-provincial discrétionnaire des fonctions essentielles. Un tel régime pourrait être élaboré soit sur une base individuelle avec chaque province, soit avec des groupements de provinces; il pourrait encore être appliqué par tout le pays (avec l'exception possible du Québec, faut-il ajouter à regret) par l'intermédiaire d'un nouvel organisme national. Le professeur Peter Leslie, après la publication de son étude de l'AUCC sur les universités canadiennes, étude bien accueillie, à juste titre d'ailleurs, a proposé la création d'un organisme qui réunirait un bon nombre des éléments d'un tel organisme national. Il a appelé sa création un conseil CANSED (Canadian Scientific and Educational Development Council)[3].

M. Regan nous a proposé de songer à une série de conseils provinciaux ou régionaux de l'enseignement supérieur avec des effectifs communs. Je crois comprendre que M. Watts analysera cette possibilité dans son exposé. Elle semble valoir la peine d'être examinée.

Quel que soit le régime de financement choisi, il faudra déterminer le niveau approprié de financement des fonctions essentielles. Nous avons résisté à la tentation de déclarer que les activités essentielles constituent un aspect particulier de toutes les activités des universités, mais nous reconnaissons que sous certains rapports il faudrait définir suffisamment bien l'essentiel pour qu'un arrangement en matière de financement puisse être mis au point à partir du concept.

On pourrait évidemment utiliser des modèles historiques de financement à titre de guide initial rudimentaire aux besoins financiers essentiels; ce semble là un élément important dans la détermination de la subvention de base au fonctionnement par la Commission de l'enseignement supérieur des provinces Maritimes, organisme qui pourrait servir de prototype des futurs conseils fédéraux-provinciaux. Il vaudrait mieux avoir un ensemble d'activités essentielles plus soigneusement articulées et au sujet desquelles on serait tombé d'accord. Il serait à espérer que par l'intermédiaire de l'AUCC et avec l'aide du gouvernement fédéral et des provinces, les universités puissent, cette année, entreprendre une étude qui aboutirait à cette définition plus soignée.

Dans notre propre intérêt, nous devons mesurer avec plus de justesse l'ampleur des activités à l'extérieur de l'essentiel, dont le déroulement pourrait raisonnablement être touché par le flux et le reflux d'un financement particulier. Ces activités comprendraient, par exemple, certaines formes de recherche appliquée et certains genres de programmes d'enseignement axés sur le marché de l'emploi. Des secteurs de base comme ceux des

bibliothèques, des installations, du matériel d'enseignement, de même qu'une bonne partie des effectifs pour l'enseignement seraient à bon droit considérés comme essentiels. L'University of Toronto serait disposée à participer à une étude de la question à l'appui des discussions de cette année concernant le financement des universités.

En réfléchissant sur ces possibilités, nous devons reconnaître l'importance primordiale d'une question. Il s'agit de la mesure dans laquelle nous appuyons ou rejetons la notion de planification à l'échelle du système ou, -- pour employer un terme plus rébarbatif, -- la notion de rationalisation. Nous ne saurions plaider en faveur de la protection contre les forces du marché et insister simplement sur le maintien du statu quo. Nos arguments en faveur du financement des fonctions essentielles par le gouvernement sont valides, à notre avis; nous ne pouvons, cependant, compter qu'ils seront acceptés et qu'on adhérera à nos quatre principes, sans accepter la contrepartie du public, à savoir la condition voulant que le système universitaire fasse l'objet d'une planification rationnelle et éclairée.

Il n'est pas dans notre intérêt, je crois de refuser cet échange. Différentes universités ont différents rôles à jouer: l'institution de recherche ayant une orientation nationale et l'université qui concentre son activité sur la région ont toutes deux leur importance pour le pays et les rôles de l'une et de l'autre peuvent tout aussi bien être articulés et planifiés explicitement. Selon le mot du professeur Leslie, dans son étude de l'AUCC, les universités ont à relever le défi consistant "à se restreindre et à s'étendre en même temps"[4]. Si nous ne sommes pas prêts à accepter la discipline du marché dans cet exercice d'équilibre, alors nous devons être prêts à affronter un certain genre de discipline de la planification. Le stratagème pour nous consiste à faire en sorte que toute planification ou contrôle auxquels nous pourrions être assujettis n'empiètent pas sur les aspects de l'université pour lesquels l'autonomie est essentielle, et à insister sur le fait que nous, c'est-à-dire, les universités sommes des associés dans l'exercice.

En nous fondant sur ces bases, je crois que nous pourrions confortablement adopter des régimes de financement des fonctions essentielles assurant de l'aide par l'intermédiaire de conseils fédéraux-provinciaux des universités. Les intérêts particuliers, à chacun des niveaux de gouvernement, peuvent en quelque sorte être différemment orientés. Les provinces, par exemple, voudraient à bon droit conserver la priorité en ce qui concerne la répartition des activités des universités entre les régions. Les deux niveaux de gouvernement, cependant, trouveraient certainement un terrain d'entente aux fins d'un engagement à appuyer le financement des fonctions essentielles conformément à nos quatre principes.

Notes

1. "Où les universités canadiennes en sont-elles dans l'ordre des priorités publiques?", J.M. Ham et coll., document d'étude de l'AUCC, octobre 1981.

2. "Federal Contributions to Postsecondary Education: Trends and Issues" dans David M. Nowlan et Richard Bellaire (eds), Financing Canadian Universities: For Whom and By Whom? (Toronto): Institute for Policy Analysis et Association canadienne des professeurs d'université, 1981).

3. Voir son article intitulé "New Directions in Financing Canadian Universities" dans Nowlan et Bellaire, op. cit.

4. Les universités canadiennes d'aujourd'hui et de demain (Ottawa: AUCC, 1980), p. 345

FINANCEMENT DIRECT DES UTILISATEURS: COURTE DESCRIPTION ET ANALYSE

James Downey

recteur, Queen's University

1. INTRODUCTION

Dans la littérature, on parle ordinairement de "programmes de bons" lorsqu'il est question du financement direct des utilisateurs ou encore de programmes au choix de l'étudiant. La littérature, cependant, a peu de choses à dire au sujet des bons dans le contexte de l'enseignement postsecondaire. Un programme de bons au niveau de l'école primaire ou de l'école secondaire s'applique à un milieu où la scolarité est obligatoire et les bons sont à la disposition de tous les enfants d'âge scolaire qui les utilisent pour acheter des cours à l'école de leur choix.

Au niveau postsecondaire, où la scolarité n'est pas obligatoire, il faudrait, qu'un programme de bons tienne compte (entre autres) du nombre de bons à offrir, de leur valeur et des personnes auxquelles ils seraient destinés. A cet égard, les bons ressemblent aux bourses d'études. Ils pourraient, bien sûr, être offerts à tous les étudiants admis à un établissement postsecondaire accrédité; d'autre part, si la provision de bons était limitée, ceux-ci pourraient être rationnés selon les succès scolaires, le revenu familial, les aptitudes aux sports, les concours, etc.

L'expression "programmes de bons" est devenue synonyme de systèmes mettant l'accent sur le choix de l'étudiant lorsqu'il s'agit de déterminer les ressources à attribuer au domaine de l'éducation et à répartir dans ce domaine. L'invention du terme est généralement attribuée à M. Milton Friedman qui l'a utilisé dans sa dissertation de 1955 intitulée "The Role of Government in Education"[1]. En 1980, M. Friedman a réexaminé et réaffirmé le concept dans un ouvrage "Free to Choose"[2] qu'il a rédigé en collaboration avec M^me^ Rose Friedman et qui a fait l'objet d'une ample publicité. Plus récemment encore, MM. John Holland et Saeed Quazi[3], dans une étude rédigée pour le compte du Secrétariat d'État, passaient en revue la littérature concernant les bons et proposaient un programme qui allie un élément d'aide financière à la constatation des besoins.

Généralement parlant, voici les raisons qui sont invoquées en faveur de l'adoption d'un programme de bons: justice sociale accrue, rendement des institutions amélioré, visibilité accrue du rôle du gouvernement fédéral dans le domaine du financement de l'enseignement postsecondaire et encouragement à des domaines d'études particuliers.

(1) Justice sociale accrue

Si le pourcentage des étudiants de familles relativement fortunées qui fréquentent les établissements postsecondaires est, comme ce semble être le

cas, sensiblement plus élevé que le pourcentage des étudiants de familles à revenu relativement modeste alors, comme les bons sont également offerts à tous les étudiants, le programme mènera à un taux de participation accru chez les étudiants de familles à faible revenu et, par conséquent, l'accès à l'enseignement postsecondaire se trouvera réparti de façon plus équitable.

(2) Rendement amélioré

Si les établissements d'une circonscription couramment financés par voie de subventions gouvernementales directes sont jugés inefficaces, la raison de cette incompétence vient peut-être de ce que les établissements sont à l'abri des pressions du marché et, par conséquent, n'ont pas été entraînés à soutenir la concurrence. Les bons entre les mains des étudiants forcent les institutions à se faire concurrence les unes aux autres pour maximiser les inscriptions et, partant, leurs revenus. Cette concurrence favorise l'efficacité.

(3) Visibilité accrue de la source de financement

Dans un système où le gouvernement fédéral perçoit les impôts et distribue les fonds destinés à l'enseignement postsecondaire aux gouvernements provinciaux qui, à leur tour, versent des subventions directement aux institutions de la province, le rôle du gouvernement fédéral n'est pas perçu distinctement. La visibilité de la source de financement se trouve grandement accrue si le gouvernement fédéral distribue des bons directement aux étudiants qui les emploient pour acheter des cours postsecondaires à des établissements accrédités.

(4) Encouragement à des domaines d'études particuliers

Si le gouvernement jugeait qu'il est important d'orienter les étudiants vers des domaines d'études particuliers, il pourrait assurer cette orientation en répartissant une provision limitée de bons de telle manière qu'il y en ait un plus grand nombre de disponibles pour des domaines d'études désignés ou encore en attachant une plus grande valeur à des bons destinés à des domaines d'études particuliers et en permettant aux étudiants de garder la différence.

2. APPLICATION DES PROGRAMMES DE BONS

L'expérience acquise dans l'application des programmes de bons est très limitée et les précédents ou les expériences-types ne se situent pas au niveau de l'enseignement postsecondaire. Une expérience de trois ans à Alan Rock, Californie, semble être la seule à avoir effectivement été tentée et elle s'est limitée à quelques écoles publiques. Un certain nombre d'autres essais ont été projetés mais n'ont jamais été réalisés. On a cependant fait l'essai, au Canada et aux États-Unis, de plusieurs programmes ressemblant au programme de bons.

Au Canada, la Loi sur la réadaptation des anciens combattants, de 1945, pourrait être considérée comme un exemple de programme de bons. Il est évident, cependant, qu'elle visait à venir en aide à une population nettement définie et limitée, durant une période relativement courte.

Aux États-Unis, certains États ont appliqué des programmes de bourses d'études offerts à leurs résidants à la condition que ceux-ci fréquentent un établissement subventionné par l'État, -- restriction qui limite l'aspect choix de l'étudiant dans le concept des bons.

Il existe aux États-Unis une subvention versée directement par le gouvernement fédéral à l'étudiant, à savoir la subvention Pell ou subvention de base pour l'accès à l'enseignement, alors que des fonds fédéraux sont distribués à un groupe d'étudiants choisis selon un système de constatation des besoins. La subvention maximale est de $1,400 et le but consiste à garantir la disponibilité d'un niveau minimal d'aide à tous les étudiants désireux de bénéficier de l'enseignement postsecondaire. (Il y a peut-être lieu de mentionner ici que l'Administration Reagan a récemment annoncé que le niveau de financement proposé pour les subventions en question, en 1983, est de $1.6 à $1.8 milliards, soit une baisse par rapport au chiffre de $2.27 milliards en 1982.)

3. EXAMEN DE CERTAINS PROGRAMMES DE BONS

Les répercussions d'un programme fédéral de bons au Canada dépendraient des détails précis de son application et des diverses réactions au programme particulier, de la part du gouvernement provincial, des établissements d'enseignement postsecondaire et des étudiants. Les plans de programmes ci-après sont avancés pour illustrer certaines possibilités dans un contexte universitaire.

Exemple A: Un programme visant à

(1) accroître la visibilité du gouvernement fédéral mais

(2) pas nécessairement à influencer l'étudiant dans le choix de son domaine d'études

   (a) mettrait un bon d'une valeur fixe entre les mains de l'étudiant et

   (b) réduirait les paiements de transfert aux provinces à la condition que

   (c) les universités haussent leurs droits de scolarité d'un montant correspondant à la valeur du bon et que le niveau de financement par les provinces soit abaissé.

Parmi les conséquences probables, il y aurait lieu de mentionner que:

   (i) les étudiants devraient désormais traiter avec un ministère du

gouvernement fédéral pour obtenir le bon. Ainsi, ils connaîtraient la source des fonds mais ils auraient à faire face à une complication administrative additionnelle;

(ii) le financement des universités en viendrait à être axé davantage sur les inscriptions, dans une mesure qui dépendrait de la formule de financement utilisée et de la valeur des bons;

(iii) le revenu étant plus sensible aux incriptions, les universités seraient amenées à intensifier la concurrence dans le recrutement d'étudiants;

(iv) la réduction des paiements de transfert devrait être calculée pour chaque province, processus qui mènerait à la multiplication des intrigues fédérales-provinciales, à moins que les paiements de transfert ne soient complètement éliminés de sorte qu'aucune formule de calcul ne serait requise.

Exemple B: Un programme visant à

(1) favoriser l'équité tout en

(2) augmentant la visibilité du gouvernement fédéral mais

(3) qui n'aurait pas nécessairement de répercussion sur le choix du domaine d'études de l'étudiant

(a) mettrait un bon d'une valeur supérieure entre les mains des étudiants de familles à revenu modique et

(b) mettrait un bon "universel" de moindre valeur entre les mains de tous les autres étudiants et

(c) réduirait les paiements de transferts aux provinces à la condition que

(d) les universités haussent leurs droits de scolarité d'un montant correspondant à la valeur du bon "universel" et que le niveau de financement par les provinces soit abaissé.

Parmi les conséquences probables, il y aurait lieu de mentionner:

(i) toutes les conséquences indiquées dans l'exemple A;

(ii) la nécessité de trouver une méthode à adopter pour la constatation des besoins des personnes sollicitant des bons de valeur supérieure;

(iii) l'occasion de fréquenter l'université serait offerte au secteur de la population à faible revenu pour lequel le bon de plus

grande valeur représente le facteur décisif quand vient le moment d'entreprendre ou non des études universitaires.

Exemple C: Un programme visant à

(1) accroître la visibilité du gouvernement fédéral et à

(2) influencer l'étudiant dans le choix de son domaine d'études

(a) mettrait un bon d'une valeur supérieure entre les mains des étudiants admis à des domaines d'études spécifiés par le gouvernement fédéral et

(b) mettrait des bons "universels" de moindre valeur entre les mains de tous les autres étudiants et

(c) réduirait les paiements de transfert aux provinces à la condition que

(d) les universités haussent leurs droits de scolarité d'un montant correspondant à la valeur du bon "universel" et que le niveau de financement par les provinces soit abaissé.

Parmi les conséquences probables, il y aurait lieu de mentionner:

(i) toutes les conséquences indiquées dans l'exemple A;

(ii) une augmentation de la demande de domaines spécifiés d'études chez les étudiants;

(iii) les universités offrant de tels programmes verraient monter leurs inscriptions à ces programmes alors que les inscriptions diminueraient vraisemblablement dans leurs autres programmes;

(iv) une baisse des inscriptions dans les universités n'offrant pas les programmes spécifiés;

(v) il y aurait saturation des places dans les universités qui offrent les programmes spécifiés, ce qui mènerait à des demandes de fonds (auprès de qui?) pour accroître le nombre de places dans ces universités;

(vi) les universités n'ayant pas les programmes en question demanderaient la permission et des fonds (auprès de qui?) pour mettre en place des programmes spécifiés;

(vii) tous les étudiants en possession de bons de valeur supérieure bénéficieraient, de ce fait, d'une aide financière égale à la différence entre la valeur des deux catégories de bons.

4. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

On pourrait songer à une foule d'autres programmes mais, au moment d'en concevoir le plan, il faudrait prendre en considération les points ci-après:

(1) Pour encourager les étudiants à choisir les programmes spécifiés, il faut que ce soient les étudiants eux-mêmes et non pas les universités qui reçoivent l'aide financière.

(2) Un programme de bons exige qu'un ministère du gouvernement (fédéral) distribue les bons conformément à des règlements spécifiés.

(3) Un programme de bons financé grâce à une réduction, mais non pas à l'élimination, des paiements de transfert aux provinces pour les fins de l'éducation créerait du désaccord au sujet du montant "exact" de la réduction du financement.

(4) L'aide aux étudiants sous la forme de subventions supplémentaires ou de prêts exige un mode de constatation des moyens et c'est vraiment un programme distinct d'un programme de bons.

(5) Les étudiants à temps partiel rendraient particulièrement difficile l'application d'un programme de bons, problème dont il n'est pas question dans la littérature mais qu'il faudrait résoudre avant qu'un système ne puisse être mis au point pour le domaine de l'enseignement postsecondaire, à l'heure actuelle.

(6) Un programme qui s'empare de tous les paiements fédéraux de transfert à l'enseignement supérieur pour les convertir en programme de bons voudrait dire qu'environ 50 p. 100 du revenu des universités dépendrait directement des inscriptions courantes. Voilà qui fait nettement contraste avec les nombreux arrangements actuels qui réduisent la sensibilité des revenus aux inscriptions en établissant une moyenne des inscriptions sur un certain nombre d'années précédentes.

5. ARGUMENTS CONTRE LES BONS

Nonobstant les objectifs louables d'un programme de bons, il y a plusieurs raisons pour lesquelles, à tout prendre, il ne serait pas sage de procéder à une telle innovation dans l'enseignement postsecondaire au Canada.

Tout d'abord, bien qu'il se trouve une masse croissante d'écrits sur le sujet, les programmes de bons n'ont guère été appliqués dans le cadre d'un vaste système d'enseignement postsecondaire. Les variables techniques et politiques sembleraient faire des programmes de bons une entreprise risquée dans le moment.

En second lieu, des subventions considérables versées directement aux étudiants seraient incompatibles avec la tendance bien établie du financement des établissements postsecondaires au Canada et dérogeraient à la rationalisation croissante des programmes par les gouvernements et leurs

conseils consultatifs, dans certaines provinces et dans la région des Maritimes. Les gains réalisés dans ce dernier domaine seraient vite dissipés si les institutions étaient forcées de se faire concurrence pour obtenir des étudiants afin de survivre.

Troisièmement, la concurrence intensifiée mènerait presque certainement à la disparition d'un certain nombre d'institutions qui, à cause de la structure de leurs programmes actuels et de contraintes financières ne pourraient pas s'adapter assez rapidement à la nouvelle situation. (Il se peut, évidemment, que cela soit politiquement inacceptable et un programme de bons serait rajusté pour assurer la survivance de l'institution. En pareil cas, on serait justifié de se demander pourquoi faut-il, de toute façon, avoir un programme de bons.)

6. CONCLUSIONS

Pour en revenir maintenant aux quatre principaux objectifs d'un programme de bons, il semblerait exister d'autres façons d'assurer la réalisation de ces objectifs, qui soient plus compatibles avec des tendances bien établies et plus fonctionnelles.

(1) Avancement de la justice sociale

Les prêts et les subventions à un groupe d'étudiants choisis au moyen d'un processus de constatation des besoins des candidats tiennent compte de la question de justice sans placer un bon entre les mains de chacun des étudiants.

(2) Amélioration du rendement par la concurrence

Un désir de concurrence accrue parmi les universités pour le recrutement d'étudiants, en tant que façon d'améliorer le rendement de l'établissement, si tel était un objectif de l'un ou l'autre des niveaux de gouvernement, peut être réalisé par l'augmentation de la sensibilité du revenu aux inscriptions, dans les formules actuelles de répartition, sans qu'il soit nécessaire d'adopter des programmes de bons.

(3) Encouragement à des domaines d'études particuliers

A cette fin, l'étudiant doit bénéficier d'un encouragement financier. Cet encouragement pourrait prendre la forme de subventions directes aux étudiants inscrits aux programmes désirés, sans que des bons ne soient placés entre les mains de tous les étudiants.

(4) Accroissement de la visibilité de la source de financement

Il ne fait aucun doute que les bons permettraient d'atteindre cet objectif, mais il en coûterait quelque chose aux institutions et, vraisemblablement, au gouvernement fédéral lui-même. Pour les établissements, cela voudrait dire une augmentation de la sensibilité du

revenu de fonctionnement aux inscriptions, avec l'incertitude qui s'ensuivrait d'année en année. Cela voudrait dire également, comme on l'a mentionné précédemment, l'affectation de ressources rares à la concurrence pour le recrutement d'étudiants. Pour le gouvernement fédéral, cela pourrait vouloir dire, selon le programme choisi, la création d'une nouvelle bureaucratie pour réglementer et administrer le programme. Cela pourrait également être interprété comme signifiant que le gouvernement fédéral est à l'origine de l'augmentation des droits de scolarité.

Des ministres et des hauts fonctionnaires fédéraux ont déclaré que le gouvernement fédéral s'est fixé trois objectifs principaux en ce qui concerne l'enseignement postsecondaire, dans les prochaines négociations avec les provinces concernant le Financement des programmes établis:

(1) faire en sorte que les deniers du gouvernement fédéral destinés à l'enseignement postsecondaire soient dépensés à cette fin et non pas réacheminés vers d'autres programmes;

(2) pouvoir rendre compte aux contribuables du Canada de la façon dont les fonds en question sont attribués, en ayant directement voix au chapitre pour autant qu'il s'agisse de l'attribution de ces fonds;

(3) exercer une pression sur les gouvernements provinciaux pour qu'ils fassent honneur à leurs propres engagements financiers à l'égard de l'enseignement postsecondaire.

Il semblerait y avoir au moins trois solutions de rechange aux accords actuels en matière de FPE, que le gouvernement fédéral pourrait examiner pour assurer la réalisation des objectifs visés. La première consiste dans l'assistance directe aux étudiants. Les inconvénients de cette possibilité ont été indiqués ci-devant et ne doivent pas, de l'avis de l'auteur de la présente étude, être risqués dans le moment. La deuxième consiste dans l'assistance directe aux institutions. Cette possibilité, d'un point de vue pratique, est plus recommandable. Il semblerait, cependant, que le poids de l'histoire constitutionnelle du Canada, -- juridique et conventionnelle, -- s'y oppose. Sans entente entre les provinces et Ottawa quant à savoir ce qui devrait être financé et par qui, les institutions elles-mêmes pourraient être les grandes perdantes.

Il reste une troisième possibilité. Des deniers fédéraux et des deniers provinciaux pourraient être assurés aux institutions à la recommandation de conseils consultatifs de l'enseignement postsecondaire établis d'un commun accord. Les conseils en question pourraient être établis par province ou par région, selon ce qui paraîtrait souhaitable. A partir de priorités nationales et (ou) provinciales désignées, du besoin de financement des fonctions essentielles et d'un partage convenu des responsabilités en matière de financement (province par province), le Conseil consultatif pourrait recommander aux deux paliers de gouvernement ce que chacun devrait apporter aux institutions d'une administration donnée, au cours de l'année ou des années à venir. Un tel système permettrait d'atteindre les objectifs fixés par le gouvernement fédéral, de maintenir le concept d'association entre

Ottawa et les provinces aux fins de l'aide à l'enseignement postsecondaire, d'assurer une plus ample mesure de sécurité aux institutions et d'aider à sensibiliser davantage les institutions aux priorités nationales aussi bien que régionales. Ce semblerait également une évolution logique du système actuel.

Notes

1. Réimprimé à plusieurs reprises et souvent cité, "The Role of Government in Education" a été publié dans: Solo, R. (Ed.) Economics and the Public Interest. Nouveau-Brunswick: Rutgers University Press, 1955

2. Free to Choose de Milton et Rose Friedman, Avon Books, 1980

3. "Grants and Loans for Students: Strategies for the Promotion of Equity and Efficiency in the Finance of Post Secondary Education" de John Holland et Saeed Quazi. Étude effectuée pour le compte du Secrétariat d'État, Canada. 4 septembre 1981

AFFECTATION DE FONDS AUX PRIORITÉS NATIONALES

R.L. Watts

recteur, Queen's University

1. INTRODUCTION

On m'a demandé de traiter des priorités nationales et de la question de savoir s'il convient ou non que le gouvernement fédéral attribue des fonds aux universités canadiennes pour leur permettre de se pencher sur les priorités nationales dans certains domaines choisis.

Au départ, il convient de préciser, il va sans dire, que les trois documents rédigés aux fins de la présente réunion traitent de priorités nationales en rapport avec les universités. Le document de M. Ham sur le financement des fonctions essentielles des universités porte sur une priorité nationale reconnue comme telle au cours de l'année qui vient de se terminer par des représentants du gouvernement fédéral comme M. Francis Fox, à nos propres réunions en juin 1981, par M. Gerald Regan au cours de déclarations publiques depuis sa nomination au poste de Secrétaire d'État et, tout récemment, par le Premier ministre dans ses propositions à la Confrérence des premiers ministres des provinces en février 1982. Bien sûr, la principale question en jeu dans les négociations fédérales-provinciales courantes et futures concernant le financement des programmes établis pour l'enseignement postsecondaire tient à l'échelle et au mode de financement par le gouvernement fédéral (c.-à-d. les transferts sans condition aux provinces, les transferts conditionnels aux provinces, les accords fédéraux-provinciaux en matière de partage des coûts ou les subventions directes aux institutions) à l'appui de l'enseignement postsecondaire en général. De même, le document de M. Downey concernant le financement direct des utlisateurs traite de priorités nationales pour autant qu'il s'agisse d'assurer la mobilité, l'accessibilité et la justice aux étudiants d'université, ainsi que des possibilités et des difficultés que comporte l'application d'un programme de bons pour le financement des fonctions essentielles des institutions indirectement par la voie du financement des étudiants. Bien qu'un certain chevauchement des trois documents soit inévitable, j'essaierai pour ma part de me focaliser non pas sur toutes les priorités nationales, mais sur celles qui pourraient être jugées appropriées aux fins de l'affectation de fonds.

En ce qui concerne le présent document, j'entends par affectation de fonds le financement à des fins spécifiées, à la différence de l'aide générale à l'enseignement postsecondaire ou du financement destiné essentiellement à l'aide aux étudiants. Parmi les priorités nationales particulières qui pourraient bénéficier de l'affectation de fonds il y a lieu de mentionner le développement de ressources humaines spécialisées, l'encouragement à la recherche, l'assurance de l'égalité des chances, l'encouragement aux études canadiennes et au bilinguisme et l'aide aux institutions pour leur permettre d'acquitter les obligations du Canada à l'égard de la communauté internationale. Au cours de notre discussion il nous faudra examiner un

certain nombre d'aspects. Il y a la nature de la priorité nationale et le rôle qu'il convient au gouvernement fédéral de jouer par rapport à la responsabilité des provinces dans le domaine de l'éducation. Il y a le mode approprié d'affectation des fonds: subventions conditionnelles attribuées aux provinces par le gouvernement fédéral, subventions fédérales aux étudiants à des fins précises, subventions fédérales aux institutions par l'intermédiaire d'un conseil subventionnaire ou subventions versées directement aux institutions par les ministères du gouvernement fédéral. Puis il y a la question de savoir si les fonds en question devraient être accordés pour venir en aide aux institutions, aux programmes, aux immobilisations ou à l'équipement. Enfin, il y a la question de savoir comment établir l'équilibre entre de telles affectations de fonds et les autres genres d'aide, par exemple le financement général des fonctions essentielles et l'aide aux utilisateurs.

2. PRIORITÉS NATIONALES

Avant de passer aux modalités particulières possibles d'affectation de fonds et à l'à-propos de ces modalités, il nous faudra tenir compte de certains points généraux concernant les priorités nationales.

Tout d'abord, il nous faut établir la distinction entre les priorités nationales à long terme et à court terme. Il est tout naturel pour les gouvernements, l'industrie et même la société en général de se préoccuper des intérêts immédiats ou pressants ou des situations de crise c'est en pareilles situations que l'affectation de fonds est le plus souvent préconisée pour permettre de venir à bout de problèmes particuliers. Les universités, cependant, sont essentiellement des institutions à long terme ayant pour mission de produire des diplômés dans trois ou quatre ans, des chercheurs possédant une maîtrise ou un doctorat dans cinq à dix ans, en plus de procéder à de la recherche pure dont les répercussions sur les grandes entreprises industrielles et sociales pourraient ne se faire sentir que dans une vingtaine d'années. Il est extrêmement important, par conséquent, de veiller à ce que la préoccupation à l'égard de priorités nationales immédiates n'aboutisse pas à des politiques et à des accords en matière de financement qui saperont les priorités nationales à plus long terme, sur lesquelles les universités devraient se pencher. Bien sûr, je suis prêt à soutenir qu'une priorité nationale importante qui devrait occuper le premier plan est bien celle de la considération de nos universités comme des "instituts du siècle à venir".

Le futur contexte dans lequel la question des priorités nationales doit être située sera déterminé par des forces majeures en matière de développement technique, économique, social, politique et culturel. Des forces comme celles qui représentent les communications et la technique de l'information, les systèmes de transport, l'énergie, la croissance et le développement économiques, l'interdépendance internationale, la diversité culturelle et les attitudes sociales, la qualité de la lutte pour la vie et les aptitudes à l'organisation à une grande échelle revêtent une importance particulière pour le Canada. Ces forces façonnent les intérêts prioritaires dont les universités du Canada doivent s'occuper dans les limites de leur rôle particulier, de leurs aptitudes et de leurs ressources.

Le document de discussion établi pour la réunion de l'AUCC, en octobre, par le groupe spécial présidé par M. Ham définissait en ces termes le rôle fondamental des universités:

> ".... un engagement, à long terme, à accroître et à communiquer les connaissances de l'homme sur la matière, l'énergie et les matériaux à l'échelle cosmique des galaxies, à l'échelle humaine des réacteurs nucléaires et des raffineries de pétrole et à l'échelle moléculaire de la chimie, de la physique et de la biologie; ses connaissances de la nature de la vie, des processus de développement, de la maladie et de la mort dans les cellules, dans les organes, chez les animaux, dans les plantes et chez l'homme, dans les collectivités, les peuples et les nations; ses connaissances des racines et des modalités des idéologies et du pouvoir politiques, des raisons qui expliquent pourquoi les économies prospèrent ou languissent; ses connaissances du comportement de l'homme dans la famille, les villes, les organisations; ses connaissances de l'imagination féconde de l'homme reflétée dans la littérature, le théâtre, la philosophie et la religion, relativement à la forme de la société, telle qu'elle était et telle qu'elle pourrait devenir.
>
> Dans cette optique, l'université se préoccupe de questions à la frontière de la science et de l'expérience humaines. Elle travaille à l'édification d'un bagage de connaissances dont l'industrie s'inspire pour établir de nouvelles techniques, dont les peuples tirent une réponse adaptative aux crises et auquel les particuliers font appel pour comprendre leur place et leurs temps."

La correspondance naturelle entre le travail en vue de la réalisation de priorités nationales à long terme et la lutte pour atteindre les objectifs des universités est manifeste. L'élaboration de politiques comportant l'affectation des fonds à des fins particulières devrait, par conséquent, toujours tenir compte de la mesure dans laquelle ces priorités à long terme bénéficieront d'une aide et de la question de savoir si leur réalisation pourrait être mieux assurée par un financement général approprié des fonctions essentielles des universités.

De plus, là où l'on juge l'affectation de fonds souhaitable, la formule appropriée pourrait varier selon que les objectifs particuliers de ce financement se rattachent plus ou moins étroitement aux fonctions essentielles des universités ou sont complémentaires de celles-ci. Certaines priorités nationales, par exemple le développement des ressources humaines ou la recherche pure, sont simplement des aspects des activités fondamentales essentielles des universités. D'autres pourraient être des priorités auxquelles les universités peuvent travailler, alors qu'elles s'ajoutent à leur préoccupation première. Dans la mesure où les objectifs particuliers sont complémentaires des fonctions essentielles des universités mais sont des objectifs que les universités sont en mesure de favoriser, le coût intégral de ces activités aux institutions devrait être acquitté par voie de financement supplémentaire de manière que les ressources générales des institutions ne soient pas détournées de la préoccupation principale de ces dernières.

Dans la mesure où les objectifs particuliers sont en rapport étroit avec les fonctions principales de l'université, on devrait songer à assurer un financement suffisant des fonctions essentielles, à titre de solution de rechange préférable, ou encore songer à une formule d'affectation spéciale de fonds qui soit conçue de manière à se rattacher de façon coordonnée au financement des fonctions essentielles.

En règle générale, l'attribution de fonds, lorsqu'elle se fait aux dépens du financement général des fonctions essentielles, réduit la souplesse institutionnelle et, ainsi, influe défavorablement sur l'aptitude des universités à maintenir la qualité de leurs fonctions essentielles, particulièrement si les fonds ainsi affectés sont utilisés principalement pour répondre à des besoins sociaux et gouvernementaux à court terme. Cependant, un financement insuffisant des fonctions essentielles restreint également la souplesse institutionnelle. Être des "instituts du siècle à venir" veut dire demeurer à l'avant-garde pour autant qu'il s'agisse de l'acquisition et de la transmission du savoir. Pour y arriver, il faut investir dans de l'équipement moderne, déplacer l'accent dans le cas d'un bon nombre de nos programmes et peut-être aussi, mais pas nécessairement, équilibrer autrement nos programmes. Mais comment nos universités pourraient-elles accomplir l'une quelconque de ces choses, sans parler de la totalité lorsqu'elles suffisent à peine à se maintenir à flot? En pareille situation, l'affectation de fonds, que ce soit pour des programmes particuliers ou pour des immobilisations ou de l'équipement, visant à accorder une haute priorité à l'aide aux universités pour leur permettre de s'adapter au changement, pourrait fort bien comporter des avantages considérables à long terme, par rapport aux modestes ressources appliquées. Cependant, même si les fonds sont destinés à des objectifs appropriés à long terme, il faudrait absolument éviter de compter démesurément sur de telles affectations de fonds qui comportent une possibilité de fausser la préoccupation principale des universités par une mauvaise prévision des effets ou des conditions futures.

3. LE CONTEXTE CONSTITUTIONNEL ET POLITIQUE

Étant donné notre régime fédéral, toute discussion des priorités nationales et des modes de financement par le gouvenement doit tenir compte du contexte constitutionnel et politique.

En tout premier lieu, il faut distinguer entre "priorités nationales" et "priorités du gouvernement fédéral". Bien que ces priorités puissent souvent coïncider, le fait qu'une question revête une importance ou présente un intérêt sur le plan national n'en fait pas automatiquement une responsabilité exclusive du gouvernement fédéral puisqu'une foule de domaines qui revêtent de l'importance et présentent un intérêt sur les plans politique et social ont été attribués, dans leur totalité ou en partie, aux gouvernements provinciaux en vertu de notre constitution fédérale. Le seul fait d'être importante ne fait pas d'une question une responsabilité fédérale. Tout examen pratique des

"priorités nationales" pour autant qu'elles se rapportent aux universités doit, par conséquent, comporter une reconnaissance des réalités constitutionnelles et politiques et, partant, des rôles relatifs des gouvernements fédéral et provinciaux.

Comme la Cour suprême nous l'a tout récemment enseigné, la constitutionnalité commence avec la légalité mais repose sur beaucoup plus que cela. L'autorité en matière d'éducation est attribuée aux provinces, en vertu de l'Article 93 de la Loi de l'Amérique du Nord britannique, et, sous réserve des dispositions concernant les minorités religieuses, cette autorité dans le domaine de l'éducation a été interprétée par les tribunaux, d'une façon générale, dans son sens le plus large (Laskin, Canadian Constitutional Law, p. 988). Cette attribution, il va sans dire, se trouvait parmi les conditions d'importance capitale dans l'accord initial de confédération. Que les Pères de la Confédération aient eu l'intention d'inclure les universités, on en a la confirmation dans la réponse que la Queen's University a reçue du député de Kingston lorsqu'elle a demandé une subvention fédérale en 1867. Sir John A. Macdonald avait alors répondu sans ambiguïté que ce serait là désormais une responsabilité provinciale plutôt qu'une responsabilité fédérale.

Néanmoins, l'autorité législative des provinces en matière d'éducation n'est pas incompatible avec un certain rôle du gouvernement fédéral en ce qui concerne l'enseignement supérieur. En commençant par M. J.A. Corry et, plus récemment, M. Peter Leslie ont souligné le fait que l'article 93 restreint l'exclusivité des pouvoirs législatifs des provinces relativement à l'éducation, par l'expression "dans chaque province...", ce qui donne à entendre que certains aspects de l'enseignement peuvent déborder les cadres d'intérêts strictement provinciaux. De plus, des domaines qui, en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ou par voie d'entente, sont nettement du ressort fédéral ou dont la responsabilité est partagée entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial, par exemple le développement de l'économie et la recherche, se rattachent étroitement aux activités fondamentales des universités contemporaines. De plus, l'intervention fédérale sous la forme de subventions d'aide ou de contributions aux institutions, n'est pas interdite par notre constitution (Laskin, op. cit., pp. 988-9). Par conséquent, la détermination par M. Francis Fox, l'été dernier, de douze objectifs nationaux aux fins des programmes fédéraux d'aide aux universités n'est pas incompatible avec le droit constitutionnel ou toute convention en la matière.

Ainsi, il est clair que les gouvernements fédéral et provinciaux s'intéressent, de part et d'autre, aux universités. Les deux niveaux de gouvernement, fédéral et provincial, portent un intérêt légitime à l'établissement de politiques visant à favoriser l'accessibilité, l'équité et la mobilité interprovinciale pour les étudiants et les professeurs des universités, à l'établissement d'une réserve suffisante de main-d'oeuvre hautement qualifiée, à l'édification d'une base de recherche pure et

appliquée qui soit solide et à l'encouragement à la culture canadienne. Vu la responsabilité provinciale première, dans le domaine de l'éducation, et vu la légitimité de la participation fédérale en ce qui concerne les fonctions essentielles des universités, il est essentiel, du point de vue des universités, que les activités des deux paliers de gouvernment soient coordonnées et équilibrées. Autrement, les universités auront à souffrir d'être prises dans les passes d'armes entre les deux niveaux de gouvernement alors que chacun tenterait d'affirmer sa suprématie sur l'autre dans ce domaine. En pareille situation, la contribution à long terme que les universités pourraient apporter en faveur des objectifs de chacun en souffrira. Pour le gouvernement fédéral, cela veut dire qu'il lui serait impossible de réaliser seul ses priorités nationales et qu'il lui faudra établir des mesures effectives de coopération avec les provinces.

Pendant que nous en sommes à la question des rôles des gouvernements fédéral et provinciaux en ce qui concerne les universités du Canada, il vaut la peine de souligner le fait que presque toutes les autres fédérations contemporaines ont reconnu qu'il s'agit là d'un domaine où le gouvernement fédéral doit nécessairement jouer un rôle important. Les fédérations évoluées, par exemple les États-Unis, la Suisse, l'Australie et l'Allemagne de l'Ouest, ont toutes attribué initialement aux États l'autorité législative dans le domaine de l'éducation. Toutes, cependant, ont constaté que dans la pratique il fallait attribuer un rôle important au gouvernement fédéral en ce qui concerne les universités, à cause de l'importance de ces dernières aux fins de la réalisation des grandes priorités nationales. Bien sûr, la plupart de ces fédérations sont allées beaucoup plus loin que le Canada à cet égard. En Australie, par exemple, bien que l'éducation soit du ressort de l'État, le gouvernement fédéral a assumé la responsabilité complète du financement et a établi sa propre Commission des subventions aux universités. Le "neo-fédéralisme" de M. Reagan aux États-Unis représente peut-être un peu un éloignement de la tendance à la participation fédérale massive, mais reste à savoir quelles seront toutes les répercussions de la nouvelle politique de M. Reagan. Dans les fédérations plus nouvellement établies dans les pays en voie de développement, qui tirent partie de l'expérience et des problèmes des fédérations plus anciennes, la constitution établit ordinairement une distinction entre le domaine de l'éducation attribué aux États et le domaine de l'enseignement supérieur ou des universités dont on fait un domaine de responsabilité partagée ou, plus souvent, un domaine de responsabilité exclusive du gouvernement fédéral. L'expérience acquise dans d'autres fédérations indique que les universités, à cause de la nature de l'éventail de leurs activités fondamentales, ne peuvent pas être dissociées des priorités nationales non plus que de la nécessité, à l'intérieur des régimes fédéraux, d'une responsabilité fédérale importante pour leur soutien. On serait tenté de conclure que dans le financement des fonctions essentielles des universités, ce qu'il faut ce sont des mécanismes qui coordonneront l'appui provenant des deux niveaux de gouvernement, mécanismes qui pourraient prendre la forme d'un conseil subventionnaire intergouvernemental national pour l'enseignement postsecondaire ou de mécanismes fédéraux-provinciaux ou fédéraux-régionaux bilatéraux. L'examen de ces possibilités, cependant, cadre mieux dans l'étude du financement des fonctions essentielles que dans la présente étude.

Pendant que nous en sommes à la situation dans d'autres fédérations, il vaut la peine de souligner le fait que là où il s'est agi de transferts fédéraux importants dans des domaines du ressort de l'État ou de la province, il y a toujours eu une tension entre deux principes opposés. Le premier de ces principes est celui de la responsabilité fiscale c'est-à-dire le principe voulant qu'on rende compte des dépenses de deniers publics de telle sorte que le gouvernement ayant la responsabilité de prélever des fonds puisse en contrôler la dépense. Le second consiste dans la nécessité de respecter l'autonomie de l'État ou de la province dans les domaines qui leur sont attribués en vertu de la constitution. L'insistance sur le premier de ces principes a mené, dans la plupart des autres fédérations, à un ample assujettissement aux subventions conditionneles et aux accords en matière de partage des coûts, de même qu'aux subventions directes aux institutions. Les arrangements de 1977 en matière de FPE au Canada représentaient un effort novateur visant à mettre l'accent principal plutôt sur le deuxième de ces principes, aux dépens du premier. A mesure que toutes les répercussions de ces arrangements sont apparues plus clairement, il n'est pas étonnant que l'omission de rendre compte des dépenses et le manque de visibilité du gouvernement fédéral qui s'ensuit en soient venus à provoquer une réaction de la part du gouvernement fédéral en faveur d'un retour à une formule de transferts qui assurerait une meilleure reddition de comptes ou même le financement direct des institutions par le gouvernement fédéral.

4. PRIORITÉS NATIONALES PARTICULIÈRES

Divers tableaux de priorités nationales particulières ont été présentés. M. Peter Leslie, aux pp. 413-4 de son étude de l'AUCC et les politiques universitaires les a classifiées sous cinq rubriques. M. Francis Fox, dans ses observations au Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, a fait état de douze objectifs nationaux particuliers. Plus récemment, des porte-parole du gouvernement fédéral les ont groupés de diverses façons. Pour les fins du présent document, je ferai abstraction de "l'appui général de l'objectif de l'enseignement postsecondaire" dont traitera M. Ham dans son document sur le financement des fonctions essentielles, de même que des objectifs se rapportant à l'aide générale aux étudiants dont il est question dans le document de M. Downey. Les priorités nationales particulières que je voudrais faire ressortir comme étant les domaines auxquels les affectations de fonds pourraient s'appliquer sont les suivantes: (1) le développement de ressources humaines spécialisées, (2) l'encouragement à la recherche, (3) l'assurance de l'égalité des chances, (4) l'encouragement aux études canadiennes et au bilinguisme et (5) l'aide aux institutions canadiennes pour leur permettre d'acquitter les obligations du Canada à l'égard de la communauté internationale.

(1) Développment de ressources humaines spécialisées

Dans un sens large, le développement de ressources humaines est évidemment une des fonctions essentielles des universités et, à ce titre, sa réalisation et son financement entrent dans le cadre de la discussion du document qui traite de cette question. Au cours de l'année écoulée, cependant, il est devenu

évident que les gouvernements, tant fédéral que povinciaux, se sont inquiétés particulièrement des pénuries de ressources en main-d'oeuvre spécialisée pour répondre à des besoins économiques et sociaux particuliers.

Les préoccupations du gouvernement fédéral dans ce domaine se reflètent dans trois documents publiés récemment: L'évolution du marché du travail dans les années 1980 (Rapport Dodge), rapport présenté en juillet 1981 par un Groupe d'étude relevant du ministre de l'Emploi et de l'Immigration; Du travail pour demain (Rapport Allmand), rapport final du Groupe de travail parlementaire pour les années 80 et Propositions du Gouvernement du Canada - Les arrangements fiscaux dans les années quatre-vingt document déposé en même temps que le budget de novembre 1981. Ensemble, ces documents reflètent un déplacement de la demande qui passe des industries des services aux industries des ressources et de la haute technologie. Ils concluent que les arrangements en matière de financement devraient favoriser une réaffectation des ressources au sein du système d'enseignement postsecondaire dans l'intention, d'une part, d'éviter le chômage dans certaines catégories de diplômés d'université en raison d'un encombrement dans leurs spécialités et, d'autre part, pour faire en sorte que l'expansion industrielle ne soit pas entravée par des pénuries de spécialistes dans des domaines comme celui du génie.

L'AUCC a déjà traité de ces questions dans une réponse au Rapport Dodge qu'elle a adressé au ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Ces questions sont également exposées de façon assez détaillée dans le document du CUO intitulé Federal-Provincial Relations and Support for Universities (janv. 1982), pp. 21-30. Je me contenterai donc de résumer brièvement les points qui intéressent les universités dans les affectations en question de la part du gouvernement fédéral. Les universités voient dans le développment de ressources humaines une de leurs principales fonctions et estiment qu'il comporte une responsabilité d'accroître l'offre de main-d'oeuvre hautement qualifiée pour répondre aux besoins particuliers de la société canadienne. De plus, comme le mentionne le Report of the Committee on the Future Role of Universities in Ontario en parlant des changements dans les tendances des inscriptions en ces derniers temps, nos universités n'on pas été indifférentes à ces besoins, dans la pratique.

En même temps, on se préoccupe des effets d'un ample financement spécial de programmes universitaires particuliers déterminés par l'extérieur. Un bon nombre de ces préoccupations concernent le danger que le soin apporté à des priorités immédiates à court terme puisse saper l'aptitude des universités à satisfaire aux besoins et aux priorités à plus longue échéance. Si des fonds spéciaux sont concentrés sur des programmes particuliers aux dépens d'un appui continu suffisant à l'infrastructure de base qui soutient les activités essentielles, l'aptitude des universités à s'adapter dans l'avenir aux circonstances et aux besoins changeants risque d'être sérieusement compromise. De plus, les expériences récentes de projections erronées des besoins de main-d'oeuvre, par exemple dans les domaines des soins infirmiers et de l'éducation, font ressortir le besoin d'amélioration dans la prévision de ces besoins avant qu'on ne puisse se fier largement sur de telles prévisions en tant que déterminant important de la politique en matière de financement. Il convient de souligner ici la longue durée, soit d'au moins

trois à sept ans, des programmes universitaires. Cela exige une détermination et une prévision exactes des pénuries de main-d'oeuvre spécialisée au moins autant d'années à l'avance. En pareil contexte, le fait que les universités aient à accélérer ou ralentir leurs activités maintes fois pour répondre à des variations passagères de la demande de diplômés risque d'être extrêmement inefficace, voire préjudiciable, en termes de répercussions sur les coûts en capital, sur le recrutement et le maintien des effectifs tant chez les étudiants que chez les professeurs et sur le maintien d'un milieu universitaire qui favorise un enseignement et des recherches de qualité. L'interrelation des domaines et disciplines universitaires et tout le temps requis pour leur mise au point font que les programmes universitaires ne peuvent pas être lancés ou abandonnés aussi rapidement ou aussi facilement que ce n'est le cas pour les chaînes de production dans l'industrie. Et ce qu'il y a peut-être de plus important, dans une société censée être caractérisée par une évolution constante, c'est que ce dont on aura besoin, beaucoup plus que des aptitudes particulières à appliquer immédiatement après l'obtention du grade mais qui deviennent vite désuètes, ce sera le genre d'enseignement universitaire qui prépare l'individu à une vie de mobilité lui permettant d'aller d'une occupation à l'autre.

Une façon de concevoir le développement des ressources humaines, qui concorde avec celle des universités plus qu'avec celle qui est adoptée dans les rapports Dodge et Allmand, se trouve dans l'avis exprimé par le Secrétaire d'État, M. Regan, lorsqu'il définit le développement des ressources humaines en termes plus larges, y voyant une façon d'aider les universités à s'acquitter de leur responsabilité principale qui consiste à transmettre des connaissances et à créer un esprit critique relativement à un large éventail de disciplines, et de leur responsabilité à l'égard des programmes d'enseignement professionnel et des programmes axés davantage sur les occupations. Voilà qui reconnaît le rapport intégral entre le développement des ressources humaines et les fonctions essentielles des universités.

Les considérations dont il est fait ci-dessus donnent à entendre que la grande contribution que le gouvernement fédéral pourrait apporter dans le domaine du développement des ressources humaines serait par la voie d'un financement suffisant de la fonction essentielle des universités, plutôt qu'en multipliant ses interventions en termes d'affectations de fonds pour venir en aide à des programmes donnés. Néanmoins, il pourrait y avoir des cas d'encombrements particuliers en ce qui concerne l'offre de main-d'oeuvre hautement qualifiée, encombrements qui pourraient être atténués grâce à des initiatives particulières de durée limitée. En pareils cas, des programmes relativement modestes d'affectations de fonds pourraient avoir une portée considérable et aider les institutions à réagir avec plus de rapidité.

Le document du CUO intitulé Federal-Provincial Relations and Support for Universities, de janvier 1982 (pp. 29-30) mentionne trois instruments possibles de politique fédérale à ces fins limitées.

(i) L'attribution, par l'intermédiaire des provinces, de fonds limités d'immobilisation pour parer aux contraintes aux chapitres des locaux et de l'équipement qui limitent les inscriptions dans certaines disciplines particulières. Une formule du genre de celle qu'on a utilisée pour les sciences de la santé vers la fin des années 1960 et au début des années 1970 pourrait être élaborée.

(ii) L'attribution des fonds pour le perfectionnement des professeurs dans certaines disciplines particulières. Cela pourrait prendre la forme, par exemple, d'une aide spéciale à l'achèvement des études de doctorat, comme dans le cas des entreprises commerciales, ou d'indemnités de congé prolongé aux fins d'un recyclage plus général des professeurs.

(iii) L'attribution de bourses au niveau des grades supérieurs pour encourager l'inscription à des disciplines particulières où des besoins particuliers de main-d'oeuvre ont été constatés et où il existe une pénurie de candidats, par exemple dans le monde des affaires ou dans l'industrie ou encore dans les universités pour la formation de chercheurs.

On a parfois donné à entendre qu'un programme de bons, pondéré de façon à favoriser telles professions jugées nécessaires pour répondre à des besoins de main-d'oeuvre sur le plan national, pourrait être un instruement approprié aux fins d'une politique fédérale de financement. A cause des répercussions indirectes d'une telle politique et de la difficulté d'en calculer les effets avec précision par rapport à des prévisions exactes des besoins de main-d'oeuvre jusqu'à une décennie à l'avance, un tel instrument semblerait créer plus de difficultés qu'il ne règlerait de problèmes. De plus, il laisserait le gouvernement fédéral dans une situation qui le rendrait grandement vulnérable à la critique à la fois des diplômés et des employeurs en cas de mauvais appariement. Son attrait en tant qu'instrument de planification de main-d'oeuvre semblerait, par conséquent, être plus superficiel que réel.

(2) Recherche

Alors que la Loi de l'Amérique du Nord britannique attribue la responsabilité de l'enseignement avant tout aux provinces, historiquement cette limite n'a pas été considérée comme applicable à la recherche universitaire. Bien sûr, pendant plus de quarante ans le gouvernement fédéral a joué un rôle important dans l'aide à la recherche universitaire en tant qu'essentiellement importante pour le développement du pays. L'importance de la recherche en tant que priorité nationale, tout en ayant été quelque peu méconnue au cours des années 1970, a été reconnue davantage en ces dernières années avec l'annonce, par le gouvernement fédéral, d'une stratégie visant à l'attribution d'une proportion de 1.5 p. 100 du PNB à la recherche et au développement d'ici 1985. M. John Roberts a mentionné que dans le cadre de cette stratégie les universités joueront un rôle-clé dans la formation de chercheurs pour l'avancement des sciences de base et pour la mise en disponibilité de main-d'oeuvre spécialisée aux fins de la recherche appliquée et du développement dans l'industrie.

En considérant la recherche comme priorité nationale deux précisions doivent être apportées au départ. Tout d'abord, en termes politiques l'aide à la

recherche réclame la participation des gouvernements provinciaux tout autant que du gouvernement fédéral et, par conséquent, le partage des responsabilités entre ces deux niveaux de gouvernement et la coordination de leurs rôles s'avéreront importants. En second lieu, parce que l'élargissement du savoir et la compréhension du monde naturel et de l'histoire et de la culture de l'homme tiennent essentiellement à la nature de l'université, la recherche fait partie intégrante des fonctions essentielles de l'université. Le financement de la recherche universitaire doit, par conséquent, se rattacher dans sa totalité au financement général des fonctions essentielles des universités.

Les points mentionnés ci-dessus font ressortir la nécessité d'établir une distinction entre le financement de la recherche essentielle et le financement de la recherche supplémentaire. Présentement, les gouvernements fédéral et provinciaux jouent un rôle important dans le financement de la recherche essentielle en s'acquittant de leurs fonctions particulières dans le système complexe d'aide à l'immobilisation, au chapitre des installations matérielles, des coûts en capital des grandes installations, des traitements et des avantages sociaux aux professeurs, d'autres frais directs de fonctionnement, des frais indirects de fonctionnement et de l'assistance aux étudiants au niveau des grades supérieurs. Le gouvernement fédéral acquitte sa part des coûts de la recherche essentielle, tant au moyen de subventions directes des conseils subventionnaires qu'indirectement par les transferts aux provinces pour l'aide à l'enseignement postsecondaire. Une revue des rôles respectifs des gouvernements fédéral et provinciaux en vue d'une meilleure coordination entre les gouvernements, y compris un exposé raisonné convenu du financement des coûts indirects de l'activité au chapitre de la recherche essentielle et, peut-être, une utilisation plus efficace du Comité canadien pour le financement de la recherche universitaire, s'imposent. Toutefois, cette question cadre mieux dans la discussion du document sur le financement des fonctions essentielles des universités.

Dans le cas de la recherche thématique supplémentaire ou de la recherche par contrat pour satisfaire à des priorités nationales plus précises, il semblerait raisonnable de s'attendre à ce que le parrain, qu'il s'agisse d'un organisme subventionnaire ou d'un ministère du gouvernement, acquitte tous les coûts directs et indirects de telles recherches. Il n'est pas exagéré de s'attendre à ce que ces coûts indirects comportent des "frais d'utilisateur" pour les grandes installations, de même que les coûts d'immobilisation imputés pour l'immeuble dans lequel sont logés les bureaux ou les laboratoires utilisés. A moins que de tels arrangements ne soient faits, la subvention cachée pour cette recherche supplémentaire servira effectivement à enlever des ressources aux travaux essentiels de recherche. Cela est d'autant plus important en un temps où les contraintes au chapitre du financement des activités essentielles pourraient tenter les universités d'intensifier la recherche effectuée par contrat en tant qu'autre source de fonds et ce, aux dépens de la recherche pure.

L'extension de cet arrangement pour y faire entrer le coût indirect de la recherche essentielle, comme ce fut le cas aux États-Unis, comporte un danger, cependant. Dans ce pays, où des organismes fédéraux ont lié les coûts indirects à l'aide qu'ils accordent à des entreprises des universités, il y a

eu tendance à provoquer de l'instabilité dans l'infrastructure de base à l'appui de la recherche pure en rendant les universités excessivement dépendantes des individus qui bénéficient de subventions ce qui fait naître des difficultés au moment où ces particuliers vont s'établir ailleurs. De plus, il en est résulté un assujetissement des institutions à des contrôles bureaucratiques compliqués et encombrants. Dans ce domaine, il semblerait préférable que les coûts indirects soient acquittés d'une façon générale à un niveau qui corresponde à peu près à la capacité courante de recherche, niveau qui serait revu et rajusté à intervalles réguliers compte tenu de la capacité et des coûts changeants et en rapport avec le programme général de financement des activités essentielles des universités.

Bien que cette distinction entre la recherche essentielle et la recherche supplémentaire dans les universités puisse expliquer nettement une différence dans les arrangements en matière de financement, il faut reconnaître qu'il n'est pas toujours possible d'établir une ligne de démarcation nette entre la recherche essentielle et la recherche supplémentaire. La recherche effectuée par contrat tombe nettement dans la dernière catégorie comme aussi la recherche thématique orientée vers des objectifs particuliers étroits. D'autre part, il pourrait y avoir des cas où l'on jugerait opportun d'assurer un encouragement dans de grands domaines généraux qui auraient été désignés comme priorités nationales, par exemple la microélectronique, les systèmes de communication ou les énergies de remplacement. Les affectations de fonds visant à encourager de telles recherches peuvent être souhaitables dans le cadre d'une stratégie nationale de recherche et de développement mais, comme dans le cas du développement des ressources humaines, une absorption excessive par des objectifs spécifiés, aux dépens de recherches pures non orientées, pourrait à la longue s'avérer contre-productive. Les applications heureuses inattendues et à long terme qui découlent de la recherche pure risquent d'être perdues à défaut d'équilibre entre les affectations de fonds sous forme de recherche thématique et de recherche par contrat, d'une part, et la recherche pure financée en tant que partie intégrante de l'activité essentielle des universités, d'autre part.

Un point se rattache très étroitement à cette question; il s'agit de savoir si si l'affectation de fonds devrait servir à l'établissement de centres d'excellence et, dans le cas de l'affirmative, quel serait le mode de sélection et de financement de ces centres. Parce que les universités, de par leur nature même, doivent aspirer à l'excellence, l'idée voulant que là où les ressources sont limitées celles-ci devraient être concentrées sur le renforcement des points forts qui existent déjà pour établir des centres d'excellence en recherche offre un certain attrait et a souvent été préconisée. L'idée des centres d'excellence comporte deux notions, à savoir qu'ils seraient concentrés sur des domaines spécifiés et seraient situés dans des endroits particuliers. Ce sont les questions de savoir comment déterminer quels sont les centres qu'il faudrait établir, en quels endroits ils seraient situés et quel en serait le mode de financement qui créent une foule de difficultés dans la pratique. Dans le choix des domaines, vu que la recherche pure se pratique à long terme, il faudrait éviter la tendance à renforcer ce qui est présentement à la mode et qui sera probablement bientôt à son déclin en tant que domaines sur lesquels la majeure partie des ressources limitées serait concentrée. Le choix officiel des endroits dans un pays aussi sensible que le

Canada du point de vue régional en vient trop souvent à être perçu soit comme étant individuellement sélectif, soit comme un exercice de stabilisation politique régionale qui freine la poussée vers l'excellence. De plus, on trouve ailleurs certaines preuves, par exemple le rendement relatif de l'Université nationale d'Australie par rapport aux universités d'État en Australie, démontrant que les institutions qui sont choisies officiellement aux fins d'un traitement de faveur, tout en bénéficiant des ressources additionnelles qui leur sont assurées perdent, d'autre part, l'encouragement à soutenir la concurrence qui doit sous-tendre toute aspiration à l'excellence. A tout prendre, par conséquent, je demeure sceptique quant à la valeur de la désignation et de la dotation d'institutions particulières comme centres d'excellence devant bénéficier d'un traitement de faveur en matière de financement. Une approche plus profitable à l'encouragement au développement effectif de centres d'excellence semblerait consister dans le maintien de la concurrence entre les institutions et dans l'assurance que l'appui aux programmes et entreprises est fondé sur une application rigoureuse des critères d'excellence par les conseils subventionnaires ou les parrains et sur le financement intégral et suffisant des programmes et entreprises choisis aux fins de l'aide.

(3) Égalité des chances

Les priorités nationales que sont l'accessibilité, l'équité et la mobilité des étudiants et des professeurs sont étroitement liées les unes aux autres. Généralement parlant, leur application sera vraisemblablement facilitée davantage grâce à l'établissement et au maintien d'un nombre d'institutions par tout le pays, lesquelles bénéficieraient du financement des activités essentielles et de programmes généraux d'aide aux étudiants, y compris des allocations de déplacement permettant à ces derniers dont les antécédents économiques et sociaux sont différents et qui viennent de régions différentes, de s'incrire au programme ou à l'institution de leur choix, à la condition de posséder les qualités requises. Vu que les deux documents précédents auront traité de ces aspects, je n'en dirai pas plus long ici.

Il ne s'agit pas, cependant, de donner à entendre qu'il ne peut pas y avoir des cas choisis où les affectations précises de fonds pourraient, à titre de suppléments, contribuer à la réalisation de ces priorités. Ainsi, il pourrait être souhaitable, dans l'intérêt de l'action positive, d'assurer des programmes particuliers d'aide aux étudiants dans l'intention d'aider et d'encourager la participation à l'enseignement supérieur de groupes particulièrement désavantagés de la société canadienne et, dans certains cas, d'aider à l'établissement et au maintien, à l'intention des groupes en question, de programmes ou d'installations d'un genre particulier qu'il serait autrement trop coûteux d'entretenir en vertu des arrangements généraux en matière de financement. On en trouve un exemple dans l'aide et les programmes spéciaux à l'intention des populations autochtones. A la lumière de l'expérience acquise aux États-Unis, cependant, il faudrait prendre garde qu'une prolifération excessive de tels programmes ne mène à une forte intervention bureaucratique et à la rigidité dans leur application, accompagnées de répercussions sur le plus vaste éventail de programmes réguliers.

Il existe un domaine particulier où l'attribution de fonds spéciaux pourrait être utile; il s'agit de l'aide au télé-enseignement. Vu les techniques et la programmation spécialisées et souvent coûteuses que cela comporte, c'est là une fonction qui peut être mieux exercée par un nombre limité d'institutions ou de consortiums d'institutions, que par toutes les universités. Dans les circonstances, des arrangements en matière de financement, qui s'ajoutent au financement des fonctions essentielles, sembleraient s'imposer dans ce domaine. Parce que le champ d'application des programmes de télé-enseignement peut déborder les cadres d'une province et s'étendre jusque dans les territoires du nord, une participation du gouvernement fédéral semblerait raisonnable, bien qu'il faille évidemment que cela se fasse en collaboration étroite avec les gouvernements provinciaux pertinents. L'affectation de fonds fédéraux dans ce domaine pourrait servir à aider les éducateurs à mettre au point de nouvelles techniques et de nouveaux programmes pour assurer l'enseignement dans les régions éloignées par la voie de satellites, de la télévision, de films, de videocassettes et de la radio. Ces fonds pourraient également être utilisés pour aider à assurer le transport, le logement et la pension et d'autre moyens de subsistance aux adultes et aux jeunes des régions éloignées qui auraient à parcourir de longues distances pour se rendre dans les centres d'enseignement.

(4) Études canadiennes et bilinguisme

Le savoir, dont la création et la transmission représentent l'activité essentielle des universités, est de par sa nature même universel. Évidemment, c'est la raison pour laquelle ces institutions sont appelées des universités. Néanmoins, ce savoir universel comporte la création et la transmission de connaissances et d'aptitudes qui conviennent particulièrement à la société dans laquelle les universités sont situées et qui pourvoit à leur entretien. Ainsi, la contribution à la connaissance et à la compréhension que les Canadiens ont d'eux-mêmes et de leur milieu et, dans un pays officiellement bilingue, l'offre de possibilités d'acquisition d'une bonne connaissance de la seconde langue officielle, quelle qu'elle soit, me paraîtraient étroitement rattachées aux fonctions, voire aux responsabilités, essentielles de nos universités. Voilà pourquoi, là où l'on songe à des affectations de fonds celles-ci devraient probablement se limiter aux domaines où des coûts nettement supplémentaires peuvent être décelés, comme dans le cas des programmes de langue, et à l'offre de services suffisants d'information, par exemple Statistique Canada et la Bibliothèque nationale et les musées nationaux, pour n'en donner que quelques exemples.

Pour satisfaire à la priorité nationale de l'accroissement de l'accès des membres des minorités linguistiques officielles à tout un éventail de possibilités d'études dans leur propre langue, l'arrangement approprié semblerait être une aide aux provinces aux fins de programmes destinés à cette fin ou encore le versement d'allocations de déplacement pour permettre aux étudiants de s'inscrire à des institutions ou à des programmes appropriés dans d'autres provinces.

Un autre mode d'aide sur le plan national auquel on pourrait songer consisterait dans la conception et la mise en place de systèmes d'information "neutres" visant à réduire la nécessité d'une excellente connaissance des deux

langues. En d'autres mots, j'entends la conception de systèmes d'information et de communication à l'intention des utilisateurs en général, systèmes qui seront indépendants de la langue de travail de l'utilisateur. J'ignore si une telle chose est techniquement réalisable. J'en fais mention, cependant, à titre d'exemple, ridicule peut-être, de la façon dont le développement technique pourrait être orienté de manière à favoriser la réalisation des objectifs nationaux. Une initiative de ce genre pourrait être réalisée ailleurs que dans les universités, bien que les universités soient plus en mesure que d'autres organisations de réunir les nombreux avis requis pour assurer le succès d'une telle entreprise. Des entreprises de ce genre peuvent également comporter trop de risques, du moins au début, pour l'investissement privé.

(5) Respect des engagements sur le plan international

En ce qui concerne cette priorité nationale, je partage les avis exprimés par M. Peter Leslie dans son étude de l'AUCC et les politiques universitaires, intitulée Les universités canadiennes d'aujourd'hui et de demain (p. 432) lorsqu'il écrit:

> Si le Canada a des obligations envers la communauté internationale au plan de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'érudition, il est raisonnable qu'il assume au moins une partie du fardeau financier qu'elles imposent. Il possède une assiette fiscale plus étendue que celle des provinces et c'est à lui qu'incombe en premier lieu la responsabilité des Affaires étrangères ("en premier lieu" parce que les provinces ont, elles aussi, du côté du commerce, de l'immigration et de la culture, des intérêts qui comportent des ramifications internationales aussi bien qu'internes).

Il propose, entre autres, que le gouvernement fédéral fasse davantage pour venir en aide aux étudiants étrangers et pour dédommager les gouvernements provinciaux de ce qui leur en coûte pour assurer à ces étudiants une formation universitaire, pour fournir de l'aide aux échanges internationaux et pour participer aux efforts internationaux de coopération aux chapitres des bourses d'études et de la recherche. Bien que des organismes comme le CRSNG aient des programmes visant à aider à des entreprises de ce genre, ceux d'entre nous à l'AUCC qui ont récemment participé, en tant qu'invités, à des visites des universités de l'Allemagne de l'Ouest et du Japon ont certainement été frappés par le manque de ressources financières qui puissent favoriser des accords réciproques.

5. CONCLUSIONS

La présente étude a démontré que des affectations de fonds spéciaux, que ce soit sous forme de subventions conditionnelles aux provinces, de programmes particuliers d'aide aux étudiants ou de subventions directes aux universités à des fins désignées, peuvent avec de modestes mises de fonds, largement contribuer à la réalisation de priorités nationales particulières. Ce genre

de financement peut profiter au gouvernement fédéral en termes de visibilité de son rôle et de comptes rendus de l'utilisation des fonds fédéraux, Pour les universités, qui se trouvent dans une situation de contrainte à cause de ressources généralement limitées, un tel financement assuré à bon escient pourrait les aider et les encourager à innover et à se transformer en "instituts du siècle à venir". De plus, il leur assurerait la souplesse voulue pour entreprendre des activités qui viendraient s'ajouter à leurs fonctions essentielles.

En même temps, il nous faudra être sur nos gardes de peur que la prolifération et l'ample utilisation de tels programmes ne mène à la négligence du financement suffisant des activités essentielles pour assurer l'infrastructure aux fins de l'innovation et du développement futurs, à une préoccupation des priorités nationales à court terme facilement identifiées, aux dépens de priorités à plus long terme, de même qu'à la friction intergouvernementale et à la complexité bureaucratique. Nos universités, très naturellement, craignent que leur âme et leur coeur ne soient sacrifiés à des éléments accessoires désignés. En conséquence, aucun des deux niveaux de gouvernement ne devrait s'étonner si les universités insistent à maintes reprises sur la primauté du financement pour l'aide aux activités esentielles et sur la nécessité, au moment de la proposition d'affectations de fonds, d'établir un équilibre entre ces fonds et le besoin de financement des fonctions essentielles.